



# Vers une théorie des apprentissages de gouvernance : une exploration en territoires périurbains

Chloé Vitry

## ► To cite this version:

Chloé Vitry. Vers une théorie des apprentissages de gouvernance : une exploration en territoires périurbains. Gestion et management. Montpellier SupAgro, 2014. Français. NNT : . tel-01153346

**HAL Id: tel-01153346**

**<https://theses.hal.science/tel-01153346>**

Submitted on 19 May 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0  
International License

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**Docteur**

Délivré par **Montpellier SupAgro**

Préparée au sein de l'école doctorale EDEG  
Et de l'unité de recherche UMR Innovation

Spécialité : **Sciences de Gestion**

Présentée par **Chloé VITRY**

**Vers une théorie des apprentissages de  
gouvernance**

**Une exploration en territoires périurbains**

Soutenue le 18 décembre 2014 devant le jury composé de

M. Franck AGGERI, Professeur, MINES ParisTech	Rapporteur
M. Albert DAVID, Professeur des Universités, Université Paris-Dauphine	Rapporteur
M. Gérard NARO, Professeur des Universités, ISEM, Université Montpellier 1	Examineur
Mme Nathalie RAULET-CROSET, Maître de Conférence, IAE de Paris	Examinatrice
M. Eduardo CHIA, Directeur de recherches, INRA	Directeur de thèse



### Vers une théorie des apprentissages de gouvernance : une exploration en territoires périurbains

La question de la coordination entre acteurs est au cœur de la gestion des territoires. Elle est centrale dans les espaces périurbains, où les problèmes d'articulation entre agriculture durable et développement territorial nécessitent de (re)définir les modes de coordination d'acteurs aux identités et objectifs différents, c'est-à-dire les modes de gouvernance territoriale, au centre des discussions politiques et scientifiques aujourd'hui. Cette thèse propose d'explorer dans une démarche abductive la manière dont ces acteurs apprennent à se coordonner et coopérer ensemble à travers deux études de cas, en France et au Maroc. En m'appuyant sur les théories des apprentissages organisationnels et de l'instrumentation, je propose un cadre d'analyse pour étudier les apprentissages de gouvernance dans les situations d'action collective territoriale, mais également ceux produits par la contextualisation des instruments d'action publique auxquels les acteurs du territoire sont confrontés. J'identifie notamment des apprentissages permettant de renforcer l'action collective (intéressement, travailler ensemble), de négocier des objectifs communs (*instrument-seizing*, apprentissages de 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>de</sup> boucle) ou de produire une vision partagée (*sensemaking*, *sensegiving*). Les résultats obtenus me permettent de proposer une définition des apprentissages de gouvernance territoriale et un cadre conceptuel pour leur analyse, ainsi que des hypothèses sur les liens entre la contextualisation des instruments et les apprentissages. Une théorie intermédiaire est ainsi proposée, reliant l'enrôlement, les apprentissages de type « exploitation » et de type « exploration », le degré de contextualisation interne, et le degré de contextualisation externe *reconnue*.

Mots-clés : apprentissages ; gouvernance territoriale ; instrument ; contextualisation ; agriculture périurbaine

### Towards a theory of governance learning: an exploration in periurban territories

Coordination between stakeholders is at the heart of territory management. This is especially important in periurban territories, where balancing a sustainable agriculture and territorial development calls for the (re)definition of plural identity stakeholders coordination, i.e. the territorial governance, which is at the heart of political and scientific discussions. With an abductive approach, this thesis offers to explore how these stakeholders can learn to cooperate and coordinate themselves through the analysis of two case studies in France and Morocco. Using theories on organizational learning and instrumentation, I build a framework to identify governance learning in situations of collective action, but also in situations produced by the contextualisation of instruments for public action which the territory's stakeholders are confronted with. In particular, I identify learning allowing the strengthening of collective action (interest-building, teamworking), the negociation of common goals (*instrument-seizing*, first and second order learning), or the definition of a shared vision (*sensemaking*, *sensegiving*). These results allow me to build a definition of governance learning and a conceptual framework to study it, in addition to new hypotheses on the links between learning and the contextualisation of instruments. A provisional theory is then created, connecting enrolment, "exploitation" learning and "exploration" learning, internal contextualisation and external contextualisation.

Keywords: organizational learning; governance; instruments; contextualisation; periurban agriculture





Cette thèse a été financée par l'INRA (Département SAD) et l'Agence Nationale pour la Recherche (ANR DAUME-2010-STRA-007-01).

Dans le cadre de mes recherches au Maroc, j'ai bénéficié de l'appui financier du CIRAD.



# SOMMAIRE

Résumé.....	III
Sommaire.....	VII
Remerciements.....	IX
Liste des abréviations .....	XI
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE 1 : LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE - CONSTRUCTION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE .....</b>	<b>13</b>
CHAPITRE 1 : GOUVERNANCE ET TERRITOIRE .....	15
CHAPITRE 2 : POUR UNE THÉORIE DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE .....	41
CHAPITRE 3 : THÉORIES ET MÉTHODES POUR L'ANALYSE .....	85
<b>PARTIE 2 : CO-CONSTRUIRE UN TERRITOIRE DE PROJETS - QUELS APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LE LUNELLOIS ? .....</b>	<b>115</b>
CHAPITRE 4 : POLITIQUE AGRICOLE ET ACTION COLLECTIVE DANS LE LUNELLOIS.....	131
CHAPITRE 5 : AUX ORIGINES DU MYTHE : LE SCOT COMME SITUATION DE GESTION.....	175
CHAPITRE 6 : DERRIÈRE LE MYTHE, LES HOMMES .....	203
<b>PARTIE 3 : PROMOUVOIR L'ACTION COLLECTIVE PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE – QUELS APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB ? .....</b>	<b>227</b>
CHAPITRE 7 : INSTRUMENTS, ACTEURS ET ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB .....	249
CHAPITRE 8 : ACTION COLLECTIVE À L'ÉCHELLE DES COMMUNES : TENTATIVES DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE.....	289
CHAPITRE 9 : ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE : L'EXPÉRIENCE DES COOPÉRATIVES .....	327
<b>PARTIE 4 : VERS UN CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE .....</b>	<b>347</b>
CHAPITRE 10 : SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS THÉORIQUES .....	359
CHAPITRE 11 : ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE .....	397
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>407</b>
Références bibliographiques.....	423
Liste des figures.....	435
Liste des tableaux.....	437
Table des matières .....	439
Annexes .....	447



# REMERCIEMENTS

---

Dans un article de Sciences Humaines largement diffusé, Héloïse Lhéréty écrit que la « *solitude fait partie de l'apprentissage du métier de chercheur* » (2011). Si l'écriture est un travail solitaire, je pense que la recherche est au contraire le produit des interactions et discussions « autour » de l'écriture. En tant qu'« apprentie chercheuse », je n'aurais pas pu faire cet apprentissage de la « solitude » si je n'avais pas, paradoxalement, bénéficié d'un entourage aussi riche et bienveillant.

Merci tout d'abord à Eduardo Chia de m'avoir encadrée pendant ces trois années. Merci pour ta confiance, ta vivacité d'esprit et tes conseils. J'espère que cette thèse reflète le plaisir que j'ai eu à discuter avec toi des théories et des concepts qui ont éclairé mes observations sur le terrain. Merci surtout pour ta générosité et ta patience. J'ignore combien de doctorants m'ont déclaré « quelle chance tu as ! » à propos de mon encadrement, et ils ont bien raison.

Merci aux membres du comité de thèse, Élodie Valette, Julie Labatut, Nathalie Raulet-Croset, Maïté Banzo et Claire Ruault, qui m'ont apporté des réponses quand j'avais trop de questions pour avancer, et posé des questions quand j'avais trop vite !

Merci aux membres du jury d'avoir accepté d'évaluer ce travail. Merci en particulier aux rapporteurs, Franck Aggeri et Albert David.

Merci également aux chercheurs qui m'ont accompagnée sur les terrains : Claire Ruault pour m'avoir appris le souci du détail et de la précision, et « l'art » de l'entretien compréhensif ; Patrick Dugué et El Hassane Abdelaoui, pour m'avoir accompagnée dans les locaux de l'ENA à Meknès et jusque sur les chemins de Sebâa Ayoun. Merci pour vos conseils et votre soutien. Merci aussi aux acteurs des terrains qui m'ont aiguillée et accueillie, à la CCPL et à El Hajeb.

Merci beaucoup à tous les relecteurs de cette thèse, qui ont chassé raccourcis, coquilles, vilaines fautes, anglicismes, virgules mal placées et répétitions. Merci à Eduardo de m'avoir accompagnée durant tout le processus d'écriture, de l'élaboration du plan jusqu'au résumé ; merci à Nathalie, Julie et Christophe. Merci à Jean et Maman pour votre « traque » minutieuse des passés composés !

Merci à tous les chercheurs qui m'ont entourée pendant trois ans. Merci aux membres de l'équipe IT – Agricités, de l'UMR Innovation, du projet DAUME. Merci Christophe Soulard pour ton accompagnement, merci de m'avoir fait sauter à pieds-joints dans l'enseignement dès le début, et merci pour tous tes conseils. Merci à tous les membres de la salle Méditerranée : Ophélie, Carolina, Sandrine, Agnès, Clément, Camille, Sylvain... pour leur compagnie. Le travail de thèse est bien plus drôle quand on a des gens avec qui partager le reste !

Merci enfin à ma famille qui m'a encouragée, rassurée, écoutée, cajolée pendant ces trois années. Merci pour les si bons moments de détente, mais aussi pour les sessions de travail efficaces !

Je vous remercie tous infiniment !



## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

---

<b>ADS</b>	Agence de Développement Social
<b>CCPL</b>	Communauté de Communes du Pays de Lunel
<b>(FD)CIVAM</b>	(Fédération Départementale des) Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et les Milieux ruraux
<b>CQV</b>	Cadre et Qualité de Vie
<b>CT</b>	Centre de Travaux
<b>DGCL</b>	Direction Générale des Collectivités Locales
<b>DPA</b>	Direction Provinciale de l'Agriculture
<b>DTP</b>	Diagnostic Territorial Participatif
<b>DUP</b>	Diagnostic Urbain Participatif
<b>INDH</b>	Initiative Nationale de Développement Humain
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>ODCO</b>	Office de Développement de la Coopération
<b>PADD</b>	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
<b>PAPCO</b>	Programme d'Appui à la Planification Communale
<b>PAU</b>	Plan d'Aménagement Urbain
<b>PCD</b>	Plan Communal de Développement
<b>PLU</b>	Plan Local d'Urbanisme
<b>PMV</b>	Plan Maroc Vert
<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PSP</b>	Planification Stratégique Participative
<b>SAFER</b>	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
<b>SCOT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale





# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

---

## **A. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, UN ENJEU POUR LA DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE**

---

L'espace périurbain englobe plus du tiers du territoire français métropolitain, et presque un Français sur quatre vit aujourd'hui en zone périurbaine<sup>1</sup>. Les reconfigurations qu'apporte l'accroissement des zones urbaines, qu'il s'agisse d'extension ou de densification, se traduisent par de multiples problématiques : démographiques, sociales, économiques, etc. De nombreuses institutions et organismes, du Sénat à la DATAR<sup>2</sup> en passant par les instituts de recherche, se saisissent donc de ces questions pour tenter de comprendre ces phénomènes, anticiper les futures reconfigurations territoriales, et répondre aux enjeux posés.

L'un de ces enjeux aujourd'hui est la capacité des systèmes périurbains à nourrir les villes ; cela devient une question de plus en plus importante à mesure que l'urbain grignote les terres agricoles. En France par exemple, l'expansion urbaine se fait majoritairement aux dépens de ces terres agricoles ; mais cette tendance est également un enjeu mondial de l'Afrique à l'Asie. En 2012 la chaire UNESCO « Alimentations du Monde » a organisé à ce titre un colloque intitulé « Nourrir les villes... et développer les campagnes »<sup>3</sup>, puis un autre en 2013 intitulé « Eau, énergies, terres, emplois : quelles ressources pour nourrir les villes ? » ; c'est dire l'importance de cette problématique. Il est donc nécessaire, pour répondre à cet enjeu, de s'interroger sur la place faite à l'agriculture dans le développement urbain.

La question de l'articulation entre aménagement et alimentation, urbain et rural, ville et campagne se fait avec un objectif en tête : le développement durable. Dans ce contexte, le rôle du foncier agricole est transformé, passant d'une « réserve » pour l'urbanisation à une opportunité pour le développement durable des villes (Aubry et al., 2012). La question de durabilité de l'agriculture comprend en fait selon Aubry et al. deux niveaux : la durabilité interne, et la durabilité territoriale (ou externe).

---

<sup>1</sup> Source : INSEE, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 », [http://insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=ip1375](http://insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1375)

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

<sup>3</sup> <http://www.chaireunesco-adm.com/spip.php?rubrique22>

La *durabilité interne* de l'agriculture se décline selon les « trois piliers » du développement durable : l'équité sociale, l'efficacité économique et la préservation de l'environnement. La notion environnementale de durabilité fait référence à l'empreinte de l'activité agricole sur son environnement. La notion économique et sociale de durabilité fait référence au caractère pérenne des exploitations.

La *durabilité territoriale* de l'agriculture renvoie à la manière dont cette agriculture peut participer à la durabilité du territoire, ce qui implique de questionner la « place » que la planification urbaine donne à l'agriculture. Aubry et al. émettent alors l'hypothèse que cette durabilité territoriale peut entrer en conflit avec la durabilité interne de l'agriculture, si par exemple les terres dédiées à l'agriculture dans la planification urbaine ne conviennent pas à sa durabilité interne. L'enjeu pour les politiques publiques est alors d'arriver à articuler les deux types de durabilité. Cela se traduit par exemple par le développement de politiques publiques qui encouragent la pérennisation des exploitations agricoles, comme la création d'aides permettant aux exploitants de survivre sous la pression de la demande foncière (Brunel, 2004).

C'est autour de ces deux notions que se structurent les enjeux de l'agriculture périurbaine et urbaine dans sa relation avec les villes : d'un côté, la proximité des villes aux exploitations agricoles périurbaines qui crée des opportunités pour nourrir ces villes ; de l'autre, la question de la préservation de l'environnement, mais aussi les conflits d'usage qui peuvent naître (Torre et al., 2006).

### Un projet de recherche pour la durabilité de l'agriculture périurbaine et urbaine

---

L'Agence Nationale pour la Recherche finance, de 2011 à 2014, un projet de recherche appelé DAUME<sup>4</sup>, ou « durabilité des agricultures urbaines (et périurbaines) en Méditerranée », dont l'objectif est d'étudier spécifiquement les dynamiques et modes de gouvernance en jeu dans les relations ville-agriculture pour une agriculture durable, privilégiant une lecture par les territoires et la gouvernance territoriale. Ce projet de quatre ans inclut dix équipes de recherche, soit plus de cinquante participants, autour de cinq terrains : Montpellier en France, Pise en Italie, Constantine en Algérie, Meknès au Maroc et Lisbonne au Portugal.

---

<sup>4</sup> ANR DAUME-2010-STRA-007-01. Pour plus d'informations, visiter : [www1.montpellier.inra.fr/daume](http://www1.montpellier.inra.fr/daume)

En particulier, le projet s'articule autour de trois questions :

- Quelles sont les caractéristiques des projets (ou politiques urbaines) qui intègrent le développement de l'agriculture à la réalisation d'un objectif de durabilité urbaine, comme le maintien d'espaces ouverts ?
- Dans quelles conditions ces systèmes agricoles vont-ils s'insérer dans ces projets, et quelle place vont-ils prendre dans la gouvernance territoriale qui va s'instaurer pour les gérer durablement ?
- Quelles caractéristiques et quelles dynamiques des systèmes agro-urbains conditionnent l'émergence et la réussite de ces initiatives ?<sup>5</sup>

Ainsi, ce projet propose de manière innovante d'interroger la question de l'agriculture (péri)urbaine non pas sous l'angle rural, ni sous l'angle urbain, mais dans une perspective croisée. La lecture des relations ville-agriculture sous l'angle de la gouvernance territoriale permet alors de poser la question de l'intégration de l'agriculture dans les politiques urbaines d'une part, et la question des projets qui peuvent naître pour l'agriculture par sa proximité avec la ville d'autre part.

En particulier, il s'agit de comprendre comment des acteurs aux ressources et identités différentes peuvent coopérer pour co-construire de nouveaux territoires ou systèmes agriurbains (Perrin, Jarrige et Soulard, 2013), et donc quelle gouvernance territoriale peut se mettre en place pour ces systèmes. Désignée comme « 4<sup>ème</sup> pilier » du développement durable, la gouvernance territoriale peut être définie comme un

*« processus dynamique de coordination entre acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »*  
(Rey-Valette et al., 2011).

Elle apparaît donc comme le mode de gestion qui permet d'articuler ces enjeux de durabilité dans des territoires où l'agriculture est fragilisée, mais également dans lesquels elle subit des mutations fortes et rapides. L'enjeu est de comprendre comment cette coordination est possible : comment ces acteurs « aux identités multiples », *a fortiori* dans les territoires

---

<sup>5</sup> Source : résumé scientifique du projet DAUME

périurbains, font-ils pour se coordonner et construire des objectifs collectifs ? En bref, comment font-ils pour construire l'*action collective* ?

---

## B. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : UNE QUESTION POUR LES SCIENCES DE GESTION

---

Hatchuel définit l'objet des sciences de gestion comme une « *théorie axiomatique et généalogique de l'action collective* » (2000). En particulier, il précise que les dynamiques d'apprentissages collectifs sont au cœur de l'action collective : « *en s'efforçant de restituer les apprentissages collectifs [...], on comprend qu'une action collective n'est ni l'agrégation des actions individuelles ni une "structure" déterminant le comportement de chacun* » (p. 28).

La question de la *construction* de l'action collective dans le cadre de la gouvernance territoriale, mais aussi celle de son organisation, notamment la construction et la négociation des objectifs, sont donc bien des questions auxquelles les sciences de gestion s'intéressent. Puisque les apprentissages collectifs sont au cœur de l'action collective et donc des processus de gouvernance territoriale, c'est bien en analysant ces apprentissages que l'on peut comprendre comment les acteurs du territoire peuvent coopérer et se coordonner pour agir en son sein, en particulier dans le contexte des reconfigurations agricoles périurbaines. Mobiliser les sciences de gestion dans l'étude de ce processus permet alors de répondre à la question suivante : *comment les acteurs du territoire peuvent-ils apprendre à coopérer et se coordonner pour agir ensemble ?*

### Des théories pour appréhender les « apprentissages de gouvernance »

---

Les apprentissages étant au cœur de l'action collective, les sciences de gestion se sont attachées à comprendre comment ces processus d'apprentissages fonctionnent, et comment la connaissance ainsi produite peut être bénéfique à l'action collective. Les principales théories fondatrices de l'*apprentissage organisationnel* ont été produites dans le contexte des organisations privées. Ainsi, Argyris et Schön (2001) proposent une théorie de l'apprentissage organisationnel en *boucles* (simple boucle et double boucle), qui permet de comprendre les processus de création des connaissances en réaction à un décalage observé par les acteurs entre résultats attendus et résultats espérés. De leur côté, Nonaka et Takeuchi (1997) dans

« *la connaissance créatrice* » proposent un modèle de diffusion de ces connaissances, de l'individu à l'échelle interorganisationnelle.

Ces théories ont ensuite été réutilisées et développées dans le contexte des organisations publiques : universités, hôpitaux, mais également gouvernements locaux (municipalités, régions, etc.). Rashman et al. (2009) notent que les recherches dans le secteur public sont alors majoritairement abordées sous un angle constructiviste : la connaissance produite est perçue comme *ancrée* dans le contexte. En outre, pour les constructivistes, tout comme l'action collective n'est pas « l'agrégation des actions individuelles » (Hatchuel, *op. cit.*), l'apprentissage organisationnel n'est pas la somme des apprentissages des individus de l'organisation, mais il possède bien une dimension *holiste*. Enfin, l'approche constructiviste permet d'aborder le lien fort qui existe entre les savoirs produits et les relations qui ont permis ce savoir, ce qu'Hatchuel présente comme le « principe de non-séparabilité » des savoirs et des relations dans l'action collective. C'est dans cette perspective que cette thèse s'inscrit.

Quelles théories existent alors pour analyser les « apprentissages de gouvernance », c'est-à-dire les processus d'apprentissages qui permettent aux acteurs du territoire d'apprendre à coopérer et se coordonner ? Une revue de la littérature indique que derrière l'étude de la relation entre apprentissages et gouvernance existent en fait deux idées : apprendre *par* la gouvernance (Young, 2010 ; Lamari, 2011 ; Newig et al., 2010) et apprendre *pour* la gouvernance (Innes et Booher, 2003 ; Khan, 2009). D'autres auteurs proposent l'expression « *social learning* » (Rist et al., 2007, Crona & Parker, 2012) comme définissant la capacité des acteurs à « travailler ensemble », ou celle de « *policy learning* » (Gilson et al., 2009 ; Schout, 2009) pour parler de l'apprentissage des politiques publiques. Si ces notions et cadres d'analyses mobilisent parfois des notions communes à l'idée d'apprentissage de la gouvernance territoriale (travailler ensemble, apprentissage facilitant l'action collective), aucun cadre théorique ne permet d'aborder la question de l'apprentissage de l'action collective elle-même.

C'est alors en puisant dans ces cadres théoriques que je peux construire des éléments de définition de ce que constituent les « apprentissages de gouvernance » : l'apprentissage de la confiance (Sol et al., 2013 ; Van Assche et al., 2013), le partage des modèles mentaux (Senge, 2006 ; Dieleman, 2014), mais aussi la capacité à communiquer, coopérer, etc. (Duguid et al. 2007). Je propose alors une définition temporaire des apprentissages de gouvernance comme « les changements cognitifs ou comportementaux, individuels ou collectifs, qui favorisent

une évolution positive ou négative de la gouvernance sur un territoire donné ». L'enjeu théorique de cette thèse est alors d'analyser la manière dont les acteurs produisent des apprentissages leur permettant de coopérer et de se coordonner dans des situations d'action collective territoriale pour pouvoir produire une définition et un cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance.

### Un cadre théorique entre sciences des organisations et gestion publique

---

Pour analyser ces situations de gouvernance territoriale et les apprentissages en jeu, l'observation des formes d'action collective du territoire permet de comprendre comment celles-ci se forment et s'organisent. Cette action collective se formalise dans les territoires autour des instruments et dispositifs qui vont produire des situations de gestion (Girin, 1990 ; Raulet-Croset, 2008) et donc mobiliser des acteurs, c'est-à-dire provoquer des situations d'action collective.

### Une analyse de la gouvernance par ses instruments

---

Ces instruments et dispositifs de gouvernance sont proches de ce que les chercheurs en sciences politiques appellent les instruments d'action publique : des « *dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et leurs destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs* » (Lascoumes & Le Galès, 2010). Ces représentations sont portées par ce qu'Hatchuel et Weil appellent la *philosophie gestionnaire* de l'instrument, alors que les rapports sociaux spécifiques sont modélisés par la *vision simplifiée des relations dans l'organisation* (Hatchuel et Weil, 1992). Enfin, ces instruments contiennent des *substrats techniques* qui leur permettent de fonctionner. Ce substrat technique correspondrait en fait à l'outil de gestion tel que défini par Aggeri et Labatut : un auxiliaire « utile » à visée opérationnelle (2010).

L'intérêt d'étudier ces instruments est alors de comprendre la dynamique qu'ils produisent. Si certains auteurs voient cette dynamique comme une affaire de rejet / adoption de l'instrument par les acteurs, d'autres décrivent les processus *d'appropriation* qui vont permettre aux acteurs de l'organisation d'utiliser l'instrument, de le transformer pour l'utiliser (De Vaujany, 2010). Pour moi, c'est bien un processus de *contextualisation* tel que le décrit David (1998) qui s'opère en fait : un processus exploratoire de rapprochement entre la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée portées par l'instrument et celles que les acteurs possèdent.

Ce processus d'ajustement mutuel des acteurs et de l'instrument décrit donc bien un double processus d'*apprentissage* : d'un côté, les acteurs vont modifier l'instrument en s'en emparant ; de l'autre, ils vont également être amenés à réviser ou modifier leur vision simplifiée des relations et leur philosophie gestionnaire. Mon hypothèse est alors que ce processus de contextualisation va justement produire des apprentissages de gouvernance, puisqu'il va amener les acteurs à se redéfinir dans un contexte d'action collective. En étudiant ces processus de contextualisation, je cherche également à répondre à la question suivante : quelles relations existe-t-il entre apprentissages de gouvernance et contextualisation des instruments d'action publique ?

Ma recherche s'organise donc principalement autour de deux questions :

**(Q1) Comment les acteurs du territoire apprennent-ils à co-construire ce territoire ?**

**(Q2) Quelles relations existe-t-il entre apprentissages de gouvernance et contextualisation des instruments d'action publique ?**

La réponse à ces deux questions devrait me permettre enfin de définir le concept d'apprentissages de gouvernance et de créer un cadre conceptuel pour l'analyser.

---

## C. STRATÉGIE DE RECHERCHE

---

### Des études de cas en territoires périurbains

---

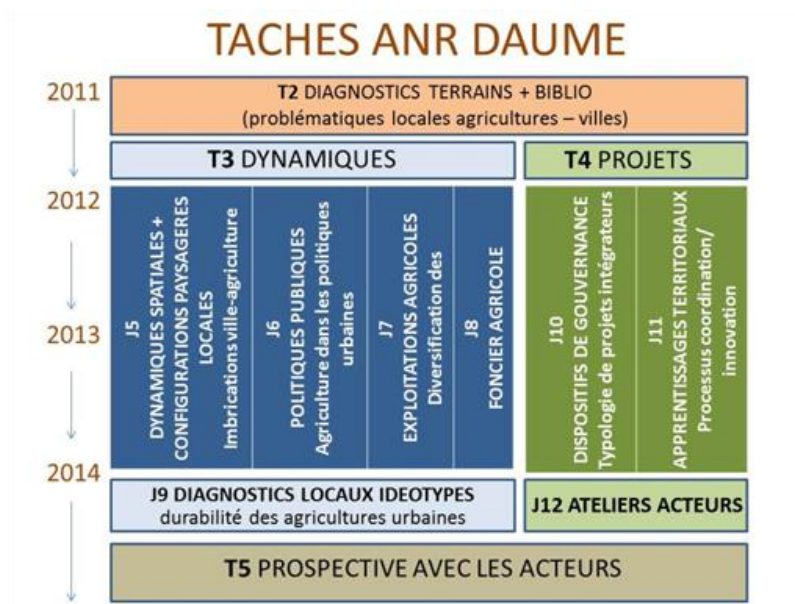
Pour répondre à ces questions, j'ai choisi d'effectuer deux études de cas dans deux territoires périurbains contrastés en France et au Maroc. Ma recherche s'inscrit dans un projet de recherche international et interdisciplinaire financé par l'ANR DAUME, dont le programme de recherche est défini en « tâches » tel qu'illustré dans la figure I-1 ci-après. La tâche 4 en particulier analyse

*« les modes de gouvernance que les acteurs mettent en place pour construire des projets agriurbains avec des objectifs de développement durable. Elle interrogera le type de gouvernance impulsée dans les projets, les pratiques et les outils employés, la participation des acteurs publics et privés et le mode d'engagement des acteurs agricoles. La synthèse de ces travaux permettra de dégager les*



*principes, les leviers et les outils, qui caractérisent dans la pratique l'intégration agriurbaine. »<sup>6</sup>*

FIGURE I- 1 RÉPARTITION DES TÂCHES DU PROJET DAUME



Mon projet de recherche s'inscrit dans le jalon 11 : « les apprentissages territoriaux, processus de coordination et d'innovation dans les territoires périurbains ». J'ai effectué mes recherches sur deux territoires périurbains du projet : la Communauté de Communes du Pays de Lunel en France, territoire périurbain proche de Montpellier, et la province d'El Hajeb au Maroc, territoire périurbain proche de Meknès.

La Communauté de Communes du Pays de Lunel, qui regroupe 13 communes, se situe à 40 km à l'est de Montpellier. Enclavé entre Montpellier et Nîmes, deux Communautés d'Agglomération dont les aires urbaines s'étendent considérablement, ce territoire dit de la « petite Camargue » possède un fort passé viticole. Cependant, la crise viticole commencée au début des années 70 va modifier profondément ce paysage. La forte croissance de population, liée principalement au phénomène de périurbanisation, poursuit les mutations agricoles et identitaires. Face à ces reconfigurations, par quels apprentissages de gouvernance les acteurs de ce territoire aux identités multiples peuvent-ils construire un projet commun incluant l'agriculture ?

La Province d'El Hajeb se situe au sud-est de la préfecture de Meknès au Maroc, dans la plaine du Saïs, un territoire dont la fertilité du sol en fait un des « greniers du Maroc ».

<sup>6</sup> <http://www1.montpellier.inra.fr/daume/?p=4&t=activites>

S'étendant de la plaine, autour de Meknès, au Moyen-Atlas, en direction d'Ifrane, elle vit aujourd'hui des reconfigurations importantes. Si à l'ouest de la Province, les communes rurales connaissent des taux d'accroissement annuels moyens négatifs, les communes urbaines et rurales dans la zone est de la Province, entre les zones urbaines de Meknès et Fès, connaissent des taux d'accroissement très importants. Les projets d'aménagement et de construction se développant, les villes s'étendent rapidement et les prix du foncier agricole grimpent en flèche. Alors que le Maroc met en place un Plan Maroc Vert pour structurer la production agricole marocaine, de nombreux agriculteurs vendent toute ou une partie de leur terre pour trouver du travail dans les zones urbaines de la Province, de Meknès ou de Fès. Alors que les villes « grignotent » les terres fertiles de la plaine, l'agriculture recule vers le Moyen-Atlas, dans des terres moins riches et plus contraignantes. Dans ce contexte, quels sont les apprentissages de gouvernance nécessaires aux acteurs de la Province d'El Hajeb pour articuler croissance urbaine et développement agricole ?

J'ai effectué sur ces deux terrains deux études de cas, méthode d'investigation qui permet de répondre aux types de questions que j'ai posées (Wacheux, 1996 ; Yin, 2009), à savoir la compréhension des processus (comment ?) et l'exploration des relations (quelles ?). Je me suis donc attachée à comprendre dans ces deux études les apprentissages nécessaires à l'action collective favorisant les liens entre la ville et l'agriculture, ou entre l'urbain et le rural.

J'ai structuré les études de cas par l'analyse notamment de sous-cas, soit identifiés par des situations de gestion particulières, soit par des instruments d'action publique particuliers. Le codage multithématique (Dumez, 2013) des données récoltées m'a ensuite permis de répondre aux deux questions de recherches, en produisant cette thèse.

En particulier, j'ai étudié à la Communauté de Communes du Pays de Lunel la manière dont la politique agricole s'est structurée autour d'un *mythe rationnel* (Hatchuel 2009, mais aussi March, 1999 et Weick, 1990), « l'espace de respiration », né de la contextualisation d'un instrument d'action publique : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Je montre notamment que cet instrument se voit transformé en véritable dispositif (Foucault, 2001) par le processus de contextualisation, qui s'est produit par l'expression de stratégies individuelles particulières (Hirschman, 1990). Mais ce mythe est également réinterrogé et réinterprété, en témoignent par exemple les pratiques des élus dans la mise en place d'un autre instrument : le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

À la Province d'El Hajeb, j'analyse la difficulté qu'ont les acteurs à contextualiser des instruments d'action publique (Agenda 21, Plan Communal de Développement, Plan Maroc Vert) lorsque l'enrôlement n'est pas efficace (Callon, 1986), ou lorsque la contextualisation externe des instruments est trop forte (Rouquet, 2011) et ne laisse pas de place à l'innovation. Je montre également que la manière dont certains acteurs s'emparent de ces instruments écarte la possibilité d'une intégration entre la ville et l'agriculture. Face à ces difficultés, j'interroge enfin la capacité des agriculteurs en particulier à former des collectifs dans le contexte du Plan Maroc Vert.

### La construction d'un cadre d'analyse par une démarche abductive

---

J'ai effectué cette recherche dans une démarche abductive, inscrite dans un paradigme constructiviste radical (Avenier et Thomas, 2013). La démarche abductive permet d'élaborer des hypothèses ou théories intermédiaires en effectuant un processus de va-et-vient entre les observations du terrain et les éléments de théories de la littérature (David, Hatchuel et Laufer, 2001). Le cadre épistémique constructiviste radical structure également la nature des connaissances produites, qui sont destinées à transformer la compréhension du réel en concepts permettant de penser le réel et d'agir sur lui.

Le va-et-vient s'est produit notamment sur les deux terrains, puisque j'ai effectué les enquêtes en simultané. C'est en identifiant les enjeux sur les terrains que j'ai pu améliorer mon cadre d'analyse, et c'est en puisant dans la littérature que j'ai pu affiner mes entretiens. Dans le cadre du projet DAUME, j'ai également bénéficié des séminaires annuels du projet, ainsi que des sorties sur les terrains avec d'autres chercheurs du projet, pour réinterroger mon cadre d'analyse, enrichi des discussions marquées par un contexte interdisciplinaire. Le cadre d'analyse a ensuite été mobilisé pour le codage des données, mais je suis également restée ouverte à la création de codes ou thèmes hors du cadre d'analyse, à la lecture des données.

---

## D. PRÉSENTATION DE CETTE THÈSE

---

Cette thèse se structure en quatre parties. Après cette introduction, je présente **en première partie** les théories et méthodes pour l'analyse. Je montre tout d'abord, dans le chapitre un, l'intérêt de ce projet à la fois pour la recherche, mais aussi pour les territoires périurbains. Je présente ensuite en chapitre deux les théories attenantes aux apprentissages organisationnels,

aux instruments et outils de gestion, et enfin aux liens entre apprentissages et gouvernance, pour proposer un cadre théorique, et notamment une définition temporaire des apprentissages de gouvernance. Ce cadre me permet de cibler le travail de recherche autour des deux questions de recherche (Q1 et Q2). Enfin, je définis en chapitre trois les « contours » de cette recherche. Je justifie tout d'abord mon positionnement dans un cadre épistémique constructiviste radical, et précise quelles sont les conditions de validité de la connaissance produite dans ce paradigme, ainsi que les risques liés à la recherche qualitative. Je définis ensuite mes méthodes de collecte de données, proposant deux études de cas, en France et au Maroc, chacune possédant des sous-cas. Je présente les techniques d'analyse de données que j'ai utilisées, à savoir le codage multithématique et l'analyse par les *templates*. Enfin, je présente les concepts qui constituent la « boîte à outils » de mon cadre d'analyse.

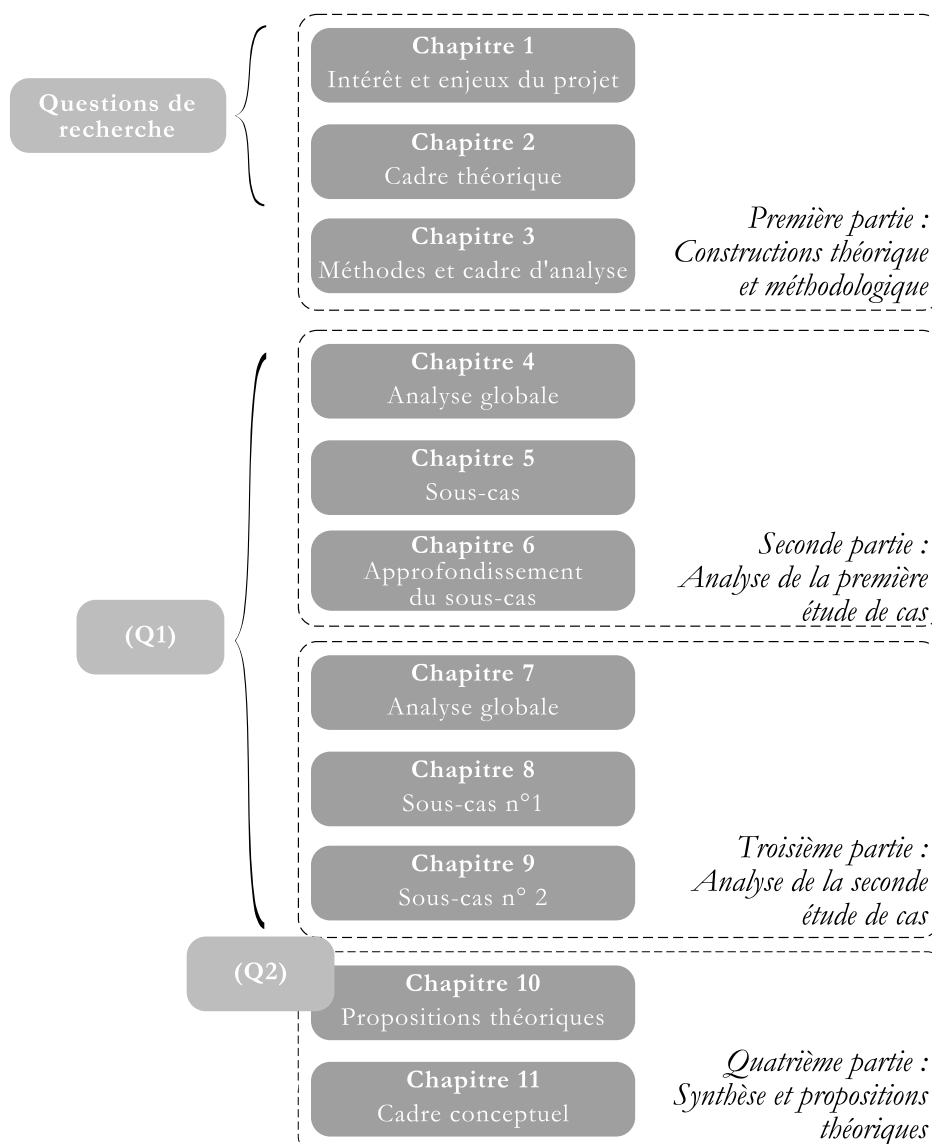
**Les parties deux et trois** constituent la présentation des résultats et permettent de répondre en particulier à la question **(Q1)**. En **seconde partie**, je présente les résultats de la première étude de cas, le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Lunel, en France. Dans le chapitre quatre, j'explore tout d'abord les apprentissages de gouvernance liés aux formes d'action collective de manière générale, puis dans le chapitre cinq j'étudie en sous-cas les apprentissages de gouvernance produits par la contextualisation d'un instrument d'action publique : le SCOT. J'approfondis enfin, dans le chapitre six, l'analyse de ce sous-cas en étudiant les apprentissages individuels produits par les stratégies des acteurs au sein de cette situation de gestion. Dans la **partie trois**, je présente les résultats de la seconde étude de cas, le territoire de la province d'El Hajeb, au Maroc. J'explore dans le chapitre sept les formes d'action collective sur la province, et les apprentissages de gouvernance qu'elles produisent. J'étudie ensuite, dans le chapitre huit, les processus de contextualisation de deux instruments d'action publique : l'Agenda 21 et le Plan Communal de Développement, à l'échelle des communes de la province. Enfin, dans le chapitre neuf, j'analyse les apprentissages de coopération nécessaires aux agriculteurs de la province dans le contexte du Plan Maroc Vert.

**La quatrième et dernière partie** de cette thèse comporte une synthèse de ces résultats, sous deux approches. Dans le chapitre dix, je présente la synthèse des apprentissages de gouvernance repérés sur les deux terrains pour proposer une définition de ce concept. En revenant sur le processus de contextualisation de deux instruments, le SCOT et l'Agenda 21, je propose des hypothèses ou « théories intermédiaires » reliant le processus de contextualisation et les apprentissages produits **(Q2)**. Les résultats obtenus en réponse aux deux questions (Q1 et Q2) me permettent enfin de définir le concept d'apprentissages de

gouvernance et de proposer un cadre conceptuel pour analyser ces apprentissages (chapitre onze).

Je conclus cette thèse en revenant sur les apports théoriques et empiriques qu'elle fournit, ainsi que sur ses limites empiriques et théoriques, pour enfin proposer une ouverture du cadre d'analyse.

FIGURE I- 2 PRÉSENTATION DU PLAN DE THÈSE



# **PARTIE UNE**

## **LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE : CONSTRUCTION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE**

---

Cette première partie présente la problématique de recherche globale, ainsi que les éléments théoriques et méthodologiques pour y répondre.

Dans le premier chapitre, je présente les concepts principaux de la thèse : la gouvernance et le territoire. Je reviens tout d'abord sur la gouvernance territoriale comme paradigme, puis présente les enjeux scientifiques et sociétaux de son étude, notamment pour les territoires périurbains. Je reviens enfin sur la notion de territoire pour en donner une définition pour les sciences de gestion.

Dans le chapitre deux, je présente les éléments théoriques de cette recherche. Je donne tout d'abord une définition des apprentissages organisationnels, en revenant sur les courants et auteurs principaux, à la fois dans les organisations privées et publiques. Puis je présente les notions d'outils, instruments et dispositifs. Enfin, en partant d'une revue de la littérature sur les relations entre apprentissages et gouvernance, je propose des éléments de définition des apprentissages de gouvernance.

Dans le chapitre trois, j'aborde la méthodologie et le cadre d'analyse de cette thèse. Tout d'abord, j'explique mon positionnement épistémologique, la méthode de recherche choisie, et les techniques pour l'analyse des données. Ensuite, je présente les éléments du cadre d'analyse, « échafaudage » fait de méthodes pour l'observation et d'éléments d'autres théories.

<b>CHAPITRE UN</b>	<b>GOVERNANCE ET TERRITOIRES .....</b>	<b>15</b>
1.1.	LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ORIGINES ET DÉFINITION DU CONCEPT .....	15
1.1.1.	Évolution de l'aménagement du territoire.....	15
1.1.2.	La gouvernance en France.....	20
1.1.3.	La gouvernance territoriale : proposition de définition .....	26
1.2.	GESTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE TERRITORIALE : QUELS ENJEUX ?.....	29
1.2.1.	Enjeux scientifiques de l'étude de la gouvernance territoriale.....	29
1.2.2.	Enjeux pour l'agriculture durable en territoire périurbain .....	32
1.3.	LE TERRITOIRE : QUELLE DÉFINITION POUR LES SCIENCES DE GESTION ?.....	36
1.3.1.	Tour d'horizon des définitions.....	36
1.3.2.	Territoire et organisation : proposition d'une définition.....	38
<b>CHAPITRE DEUX</b>	<b>POUR UNE THÉORIE DES APPRENTISSAGES DE GOVERNANCE .....</b>	<b>41</b>
2.1.	THÉORIES DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL.....	41
2.1.1.	L'apprentissage organisationnel : naissance d'un champ de recherche .....	43
2.1.2.	Les grands courants du champ de recherche .....	48
2.1.3.	Les dimensions de l'apprentissage : éléments descriptifs.....	53
2.1.4.	Les recherches sur l'apprentissage organisationnel dans le secteur public .....	56
2.2.	OUTILS, INSTRUMENTS, DISPOSITIFS .....	59
2.2.1.	Les instruments en sciences de gestion.....	59
2.2.2.	Instruments et apprentissage.....	65
2.2.3.	Apports de la sociologie des instruments de gestion .....	66
2.2.4.	La notion de dispositif : l'héritage de Foucault.....	67
2.3.	APPRENTISSAGES ET GOUVERNANCE .....	69
2.3.1.	La gouvernance favorisant les apprentissages organisationnels.....	69
2.3.2.	Les apprentissages organisationnels favorisant la gouvernance.....	71
2.3.3.	Apprentissage en triple boucle et apprentissage de gouvernance.....	72
2.3.4.	Concepts proches de la notion d'apprentissages de gouvernance .....	74
2.3.5.	Vers un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance .....	79
<b>CHAPITRE TROIS</b>	<b>THÉORIES ET MÉTHODES POUR L'ANALYSE.....</b>	<b>85</b>
3.1.	MÉTHODOLOGIE.....	85
3.1.1.	Ontologie et épistémologie en sciences de gestion .....	85
3.1.2.	L'étude de cas multiples .....	93
3.1.3.	Méthodes de collecte des données .....	97
3.1.4.	Traitement et analyse des données .....	101
3.2.	CADRE D'ANALYSE : MON ÉCHAFAUDAGE CONCEPTUEL.....	107
3.2.1.	L'analyse par la situation de gestion.....	108
3.2.2.	Analyse de chronique.....	112
3.2.3.	Repérer les apprentissages.....	114
3.2.4.	Outils et instruments de gestion .....	116
3.2.5.	Action collective et collaboration .....	116
3.2.6.	Sociologie de la traduction .....	118
3.2.7.	L'analyse des stratégies individuelles de Hirschman.....	119

# **CHAPITRE UN GOUVERNANCE ET TERRITOIRES**

---

Qu'est-ce que la gouvernance territoriale ? Quels sont ses enjeux et ses défis ?

Ce premier chapitre a pour objectif d'expliquer les enjeux scientifiques et sociétaux dans l'étude de la gouvernance territoriale. J'y montrerai notamment l'intérêt d'étudier non pas le résultat de la gouvernance, mais ses mécanismes, en particulier les apprentissages nécessaires à ceux-ci.

La première partie présente les origines du paradigme de gouvernance territoriale en France, ainsi qu'une définition compréhensive de celle-ci. La seconde partie développe les principes de ce paradigme dans des conditions spécifiques : les territoires périurbains. Enfin, la troisième partie propose une définition du territoire pour les sciences de gestion.

---

## **1.1. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ORIGINES ET DÉFINITION DU CONCEPT**

---

### **1.1.1.Évolution de l'aménagement du territoire**

---

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'aménagement du territoire en France est principalement organisé par le plan Monnet. Son objectif est de reconstruire et moderniser la France après la guerre, notamment en relançant la « machine économique ». Largement financé par le plan Marshall, il s'inscrit dans une logique d'aménagement volontariste et interventionniste conduite par l'État. À l'image du *New Deal* de Roosevelt, l'État, par l'administration publique, gère les affaires publiques, dirige et organise la société, définit les règles et les objectifs. C'est l'État-Providence qui agit pour l'intérêt collectif et le bien de tous (Leloup, 2012). En France, cette politique est guidée par une volonté d'équité et de solidarité entre territoires par redistribution des surplus (captation des impôts par l'État et redistribution équitable à l'échelle locale). La construction de la coopération européenne se développe parallèlement, également largement incitée par le plan Marshall, autour des six premiers États fondateurs de la CEE (1958). La première politique agricole commune



(PAC 1962) se met en place dans une visée productiviste et protectionniste. Après trente années de croissance (les fameuses « trente glorieuses »), la crise initiée par le choc pétrolier de 1973 fait douter quant à la capacité de cet État-nation à trouver une solution. La nouvelle école de Chicago, ayant développé une critique forte du modèle keynésien, et notamment de son modèle de relance économique par les dépenses publiques, inspire alors des gouvernements, qui adoptent des politiques de retranchement (retrait de l'État dans la vie économique). Parallèlement, la globalisation et la déréglementation financière limitent la capacité de l'État à agir efficacement. C'est la naissance d'un nouveau paradigme néolibéral dans lequel l'État est perçu non plus comme un agent « bienfaisant », mais comme une institution composée d'individus aux intérêts personnels, dont l'intervention sur l'économie crée forcément des effets négatifs. Le marché devient un meilleur régulateur, et l'intervention de l'État dans la sphère privée est vue comme un danger pouvant provoquer une nouvelle crise.

Une vague de réformes se met en place, guidée par l'application de nouveaux principes de gestion publique. En sciences de gestion, l'hégémonie de l'administration publique fait place à un nouveau modèle : celui du *New Public Management* (NPM, littéralement « nouvelle gestion publique »). Il prône la supériorité des techniques managériales issues du secteur privé, et part du principe selon lequel l'application de ces techniques dans la sphère publique conduira à une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics (Osborne, 2006). Il s'agit en fait de considérer l'État et ses branches comme des organisations identiques en fonctionnement aux organisations privées.

Le NPM se développe autour de sept principes ou « doctrines » (Hood, 1991) :

- i. la séparation entre les fonctions de contrôle et les fonctions opérationnelles
- ii. la fragmentation des bureaucraties (création d'unités autonomes) et la décentralisation
- iii. le recours aux mécanismes de marché
- iv. des standards et mesures de performance explicites
- v. l'importance d'une discipline et parcimonie dans l'utilisation des moyens
- vi. une politique de gestion par le résultat
- vii. des pratiques de gestion plus flexibles

La mise en place de ces nouveaux principes est passée par un certain nombre de procédures, comme la création de nouveaux marchés pour remplacer les secteurs autrefois considérés comme des biens publics, la séparation entre décideurs et exécutant, la mise en place de

contrats, l'évaluation des performances, et la décentralisation. Cette dernière s'est opérée en France à partir de 1964 avec la création des régions, et est depuis en constante évolution à travers une série de réformes jusqu'à aujourd'hui (voir 1.1.2). Parallèlement à cette politique de décentralisation, l'Union européenne (alors CEE) gagne en compétence et crée en 1972 la première politique européenne de développement régional. L'implication de l'Union européenne à l'échelon local va alors devenir de plus en plus importante.

Mais cette transformation rapide va amener de nouveaux problèmes. Aujourd'hui, le *NPM* est surtout critiqué pour son approche réduite des enjeux de l'action publique (Osborne, 2010). D'un point de vue théorique, l'accent donné à la gestion intraorganisationnelle des organisations publiques s'oppose à la complexification des relations entre les différents échelons du « mille-feuille territorial ». Le processus de construction des politiques publiques, réduit à un simple « contexte », n'est pas considéré comme une composante primordiale de l'organisation. D'un point de vue pratique, la fiabilité des indicateurs produits et de leur mesure a été fortement remise en question : les agents de l'organisation ont recentré leur travail sur la production de statistiques, en conformité avec les attentes, plutôt que sur l'action concrète de leur poste. De plus, les services ont perdu leur capacité d'expertise à force de sous-traiter par le marché à des entreprises privées (Osborne, *ibid.*). D'autres auteurs présentent plutôt le *NPM* comme la cause d'un changement mal « orchestré »<sup>7</sup>.

Quel modèle reste-t-il alors pour l'action publique ? Osborne propose le terme de New Public Governance (NPG), ou nouvelle gouvernance publique, comme modèle capable de répondre aux limites des deux précédents. La notion de gouvernance est déjà présente dans le *NPM* (Dunn et Miller, 2007), mais elle fait aujourd'hui référence à un concept plus large : si j'entends le *NPM* comme une théorie de l'organisation publique centrée sur les résultats, la gouvernance est, elle, une théorie politique de la production de l'action publique, centrée sur le processus.

Hood (1991) par exemple propose une lecture du *NPM* comme optimisant seulement une des trois « valeurs centrales » de la gestion publique :

- les valeurs de type *sigma*, où entre la notion d'efficacité (en termes de ressources)
- les valeurs de type *thêta*, où entrent les notions d'honnêteté et de justice
- les valeurs de type *lambda*, où entrent les notions de robustesse et résilience

---

<sup>7</sup> Voir par exemple le numéro spécial de la revue internationale de politique comparée de 2004, « la nouvelle gestion publique "en action" » (De Visscher et Varone, 2004).

Selon Hood, le NPM ne peut être jugé que sur sa capacité à répondre aux valeurs de type *sigma*, puisque c'est sûr celles-ci qu'il est conçu. La gouvernance semble alors être une réponse aux limites du NPM, étant capable d'adresser les valeurs de type *thêta*, voire *lambda*.

TABLEAU 1-1 LA NPG PAR RAPPORT À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET AU NPM. D'APRÈS OSBORNE, 2006

Paradigme / éléments clé	Administration publique	New Public Management	Nouvelle Gouvernance Publique
<i>Racines théoriques</i>	Sciences politiques et politique publique	Théorie des choix publics et sciences de gestion	Sociologie des organisations et théorie des réseaux
<i>Nature de l'État</i>	Unitaire	Désagré	Pluriel et pluraliste
<i>Focus</i>	Système politique	Gestion intra-organisationnelle	Gouvernance inter-organisationnelle
<i>Accent</i>	Mise en place des politiques publiques	Les intrants et les produits des services	Le processus et le résultat des services
<i>Relations avec les organisations partenaires (privées)</i>	Éléments potentiels du système de politique	Hiérarchie	L'esprit du secteur public
<i>Mécanisme de gouvernance</i>	Contractuels indépendants au sein d'un marché compétitif	Le marché et les contrats classiques ou néo-classiques	Efficacité de la compétition et du marché
<i>Base de la valeur</i>	Fournisseurs préférés, et souvent agents interdépendants dont la relation est continue	La confiance ou les contrats relationnels	Néo-corporatiste

Dans un discours à la 8<sup>ème</sup> conférence EIASM sur le secteur public<sup>8</sup>, Pollitt souligne qu'il est faux de prétendre à un « changement de paradigme », les chercheurs et praticiens étant d'ailleurs bien incapables de se mettre d'accord sur le nom qu'il faudrait donner à ce nouveau paradigme<sup>9</sup>. Le NPM a provoqué de trop profonds changements dans les organisations publiques pour qu'on puisse prétendre s'en être « distancié ». La notion de gouvernance paraît donc bien comme une réponse aux *limites* du NPM. Cependant, elle ne prétend pas remplacer les mécanismes de gestion publique. C'est donc en tant que *complément* aux principes du NPM que nous devrions alors penser la gouvernance.

<sup>8</sup> « *The Age of Austerity : Managerialism Redux ?* », Christopher Pollitt, 8<sup>th</sup> International Public Sector Conference, University of Edinburgh Business School. 2-4 September 2014.

<sup>9</sup> Pollitt en recense de nombreux, dont « network governance », « new public governance », « digital-era governance », etc.

La gouvernance est une notion populaire aujourd'hui, à la fois dans la recherche et dans la pratique (Lefèvre, 1998). Le terme est emprunté au mode de gestion des organisations privées, alors appelé corporate governance ou gouvernance des entreprises (Pérez, 2010). La gouvernance est entendue dans le champ des politiques publiques comme un mode d'action publique spécifique (gouvernance territoriale). Rhodes (1997) va jusqu'à identifier six acceptions différentes de la gouvernance<sup>10</sup>. Par contraste avec le NPM, c'est celle intégrant la notion de réseau (network governance) qui m'intéresse. La gouvernance peut être définie comme la construction de relations sociales plus ou moins stables entre acteurs mutuellement dépendants qui se montent autour de problèmes politiques complexes. Cela se rapproche de la manière dont Osborne aborde le concept de NPG qui place la relation d'interdépendance entre acteurs au cœur de la définition.

La définition que Rhodes donne de la gouvernance m'intéresse particulièrement par l'absence du terme « gouvernement » ou « acteur public ». Ainsi, j'accepte comme appartenant à la question de gouvernance des situations où l'État, sous quelque forme qu'il soit, ne serait pas inclus dans le réseau – la question de son absence peut d'ailleurs dans certaines situations révéler beaucoup de choses sur l'état de la gouvernance. D'ailleurs, Stoker considère que la gouvernance « *traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective [...], elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État (dont le rôle serait plutôt d'être facilitateur, agent catalyseur)* » (Stoker, 1998).

Boussaguet et Jacquot (2009) identifient quatre composantes de la gouvernance à l'échelle européenne, qui constituent quatre idéaux-types de « modes de gouvernance ». La gouvernance **par implication** se réfère à la participation de la société civile dans le processus décisionnel. La **gouvernance par délégation** fait référence à la multiplication des institutions et agences auxquelles sont déléguées un certain nombre de prérogatives. La **gouvernance par réputation** s'organise autour de l'évaluation des pratiques locales, de l'examen par les pairs pour l'identification des *meilleures pratiques* (concept du « benchmarking »). Enfin, la **gouvernance par intégration** se rapporte à l'ajout des normes véhiculées par les dispositifs, visant à rendre leur approche « transversale » plutôt que saisie

<sup>10</sup> 1) Gouvernance comme État réduit : l'utilisation des marchés pour délivrer les services publics

2) Gouvernance d'entreprise : transparence, intégrité et responsabilité par le contrôle

3) Gouvernance du NPM : introduction des méthodes de gestion du secteur privé et des structures d'incitation comme la mise en compétition du secteur public avec le marché

4) La « bonne » gouvernance : le « mariage du NPM et de la démocratie libérale »

5) La gouvernance comme système socio-cybernétique : l'interdépendance entre acteurs sociaux, politiques et administratifs ; la gouvernance est le résultat des formes sociopolitiques interactives de gouverner.

6) La gouvernance comme réseau auto-organisé : les réseaux développent leur propres politiques et modèlent leur environnement

par une agence ou une institution en particulier. Ces quatre composantes représentent quatre aspects de la gouvernance tels qu'on peut l'observer dans les situations locales. Les composantes « implication » et « intégration » en particulier font écho aux questions de coordination entre acteurs par les dispositifs.

Ainsi, le concept de gouvernance n'est pas nouveau, ni dans la sphère privée, ni dans la sphère publique. Tantôt perçue comme une « béquille » aux défauts du NPM, tantôt comme un nouveau paradigme, la gouvernance vue comme mode de gestion inspire de nombreux ouvrages et articles scientifiques depuis les années 1980. Les principes et les cibles dissimulés derrière le terme sont également nombreux, de la « bonne gouvernance » à la gouvernance des institutions financières internationales (Hewitt de Alcántara, 1998). Aujourd'hui encore, les divergences en matière d'interprétation persistent, en témoigne le recensement fait par Rhodes (*op. cit.*). Parallèlement, les États et les institutions publiques (ONU, FMI, Union européenne) mobilisent de plus en plus ce terme comme référence. Pour ces institutions tout du moins, la « bonne gouvernance » remplace les politiques d'ajustement structurel des années 70 et 80. La gouvernance n'est donc pas qu'un effet de mode, mais répond bien à l'appel des politiques publiques.

### 1.1.2. La gouvernance en France

---

Le concept de gouvernance est porté à la fois par les grandes institutions internationales (FMI, Banque Mondiale), par l'Union européenne (production d'un « livre blanc de la gouvernance européenne »), ainsi que par les pays de manière individuelle. S'il existe de nombreuses définitions de la gouvernance, en fonction notamment de la discipline à laquelle les chercheurs appartiennent, il existe autant de « gouvernances » que de pays. Chaque pays décline, traduit, met en place sa propre version de la gouvernance, de l'échelle nationale à l'échelle locale. La France ne fait pas exception, et sa spécificité tient notamment à la complexité du « mille-feuille » territorial.

#### 1.1.2.1. La fabrique du « mille-feuille » français

---

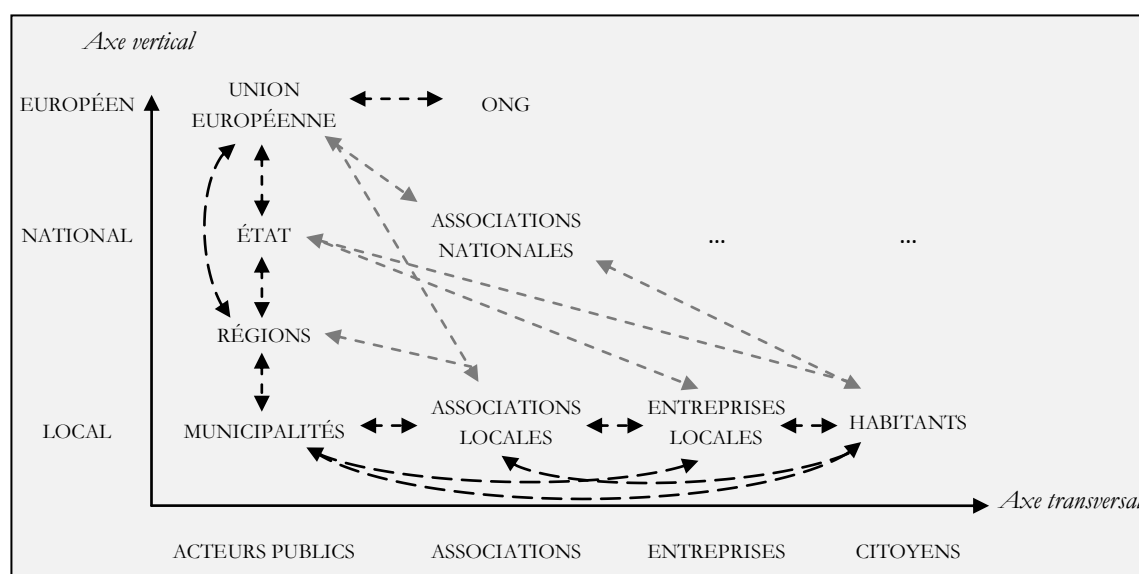
En Europe, le retrait de l'État dans la gestion publique en faveur aux agences locales se traduit par une politique de décentralisation (Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions). Cette loi met fin à la tutelle des préfetures sur les régions, qui possèdent dès lors un conseil régional, dont les membres seront élus au suffrage universel direct à partir de 1986. Une succession de lois suivantes transféreront et

distribueront les compétences et prérogatives entre communes, départements et régions. Depuis, le « mille-feuille » territorial s'organise. En France, les contrats de pays (1975), les chartes intercommunales (1982), les contrats de plan État/Régions (1984)... furent autant d'instruments et dispositifs d'aménagement du territoire à des échelles de plus en plus nombreuses et croisées. À partir de la création des régions (1972), les échelons se densifient avec la création des chartes intercommunales en 1982 qui permettent à des communes de se regrouper. Les formes de coopération intercommunale se multiplient (syndicats de communes, SIVOM, districts urbains, communautés urbaines, communautés de villes, communautés de communes...). Certaines d'entre elles seront simplifiées et rassemblées sous le terme d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) par la loi du 12 juillet 1999. Aujourd'hui, ces EPCI sont soit à fiscalité propre, comme les communautés de commune, les communautés d'agglomération (au moins 50 000 habitants, avec une commune de plus de 15 000 habitants), les communautés urbaines (au moins 450 000 habitants) et les métropoles (plus de 500 000 habitants) ; soit sans fiscalité propre, comme les syndicats intercommunaux (SIVU ou syndicats intercommunaux à vocation unique, et SIVOM ou syndicats intercommunaux à vocation multiple), les syndicats mixtes et les pôles métropolitains.

La Loi d'Orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République organise quant à elle la déconcentration de l'administration publique à l'échelon local, principalement sous l'autorité des préfets.

Mais parallèlement, la montée en puissance de l'Union européenne et son implication dans les niveaux inférieurs des États, comme la politique européenne de développement régional depuis 1972, ajoute des niveaux supranationaux à cette trame. Cette multiplication et cette complexification des échanges ont donné naissance à ce que l'on nomme aujourd'hui la *gouvernance multiniveaux*. Celle-ci présente un axe horizontal, décrivant les relations entre acteurs au niveau observé (acteur public, associations, entreprises, citoyens), et un axe vertical décrivant les relations entre différents échelons (Commune, Région, État, Union européenne) (voir figure 1-1 ci-après). Par le biais de dispositifs, des relations existent entre Région et Union européenne par exemple, ou entre associations et Union européenne. L'Union européenne a en effet mis en place des instruments à la fois opérationnels et financiers, comme le FEDER (fonds européen de développement régional), la PAC (Politique agricole commune), ou les programmes LEADER (« liaison entre actions de développement de l'économie rurale »).

FIGURE 1-1 LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX



Parmi tous ces niveaux de la gouvernance, c'est au niveau le plus « bas », le niveau local, que je m'intéresse. En effet, le local est observable, les échanges entre acteurs se cristallisent autour de problématiques spatiales, et les *stakeholders* (parties prenantes) de la gouvernance sont fréquemment présents sur le territoire. Dans le contexte de ma recherche, ce niveau de gouvernance paraît alors comme le plus adapté pour étudier les processus d'apprentissages. J'admets que ceux-ci sont probablement d'ordre différent selon le niveau de gouvernance, puisque les besoins en termes de connaissances sont également différents selon qu'il s'agit de coopération entre acteurs du territoire (élus locaux, citoyens, agriculteurs) ou entre acteurs à l'échelle de l'Union européenne (États et ministères, commissions européennes, parlements). Ainsi, pour plus de clarté, je parlerai d'apprentissages de gouvernance *territoriale* dans cette thèse.

#### 1.1.2.2. Gouvernance à l'échelle locale

Suite à ce processus de décentralisation, l'État donne aux collectivités locales compétences et moyens pour organiser l'aménagement et le développement de leur propre territoire. Le *local* était auparavant administré par des services délégués de l'État, qui étaient formés et spécialisés dans ces questions d'aménagement et de développement, et qui surtout, de par l'organisation hiérarchique, suivaient des décisions « d'en haut ».

La décentralisation et les modes de gestion du NPM ont cependant provoqué une complexification de la prise de décision, avec un système d'acteurs plus dense au niveau local. Une conséquence de cette densification est la difficulté d'une prise de décision, qui de

surcroît puisse paraître légitime quand elle est contestée par une partie des acteurs du territoire, surtout au vu des « affaires » de la fin des années 80 telles que la vache folle et le sang contaminé (Froger, 2006).

Une autre conséquence est le manque de connaissances qu'ont ces acteurs en terme d'aménagement du territoire : cette politique étant effectuée auparavant par des services experts, voilà les représentants élus à l'échelle locale qui doivent créer des politiques publiques d'aménagement, prendre des décisions, etc. Bien sûr, les services extérieurs comme la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, créée en 1963) sont un appui technique à ces collectivités, mais celui-ci apparaît dans le réseau d'acteurs non plus comme « l'État », mais comme faisant partie des experts (triptyque élu-expert-citoyen) qui vont venir appuyer les collectivités dans leur prise de décision. Le principe de séparation entre décideur et exécutant du NPM devient la séparation entre représentant élu (conseiller municipal, conseiller communal, conseiller régional) et « expert » employé (techniciens, agents de développement, service comptable, etc.).

Ainsi se tisse par nécessité un premier « pan » de la concertation, celui du lien entre l'élu et l'expert. Le citoyen, quant à lui, vient s'immiscer dans ce « tissu » par revendication, celle d'un droit à demander des comptes à ses élus, à être tenu *informé*, mais également à être *consulté*, voire à participer à la *co-construction* des politiques publiques. Cette revendication peut même aller, dans sa forme extrême, jusqu'à la *codécision* quant aux orientations de cette politique, mais également par la constitution en associations. Le citoyen se transforme en « expert d'usage » : un acteur qui, par son usage du territoire, en connaît les problématiques, mais est également au plus proche des innovations, et est donc potentiellement porteur de solutions (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Ces prémisses de gouvernance, c'est-à-dire la participation d'une diversité et d'un grand nombre d'acteurs à l'élaboration, puis à la mise en place et enfin à l'évaluation des politiques publiques, apparues spontanément par nécessité et revendication, se sont renforcées par une prise de conscience de la part des États de la gouvernance comme mode de gestion efficace. La notion montante de développement durable notamment appuie l'idée selon laquelle la gouvernance, puisqu'elle inclut un nombre et une diversité d'acteurs plus importants, est créatrice de politiques plus efficaces et plus durables, d'une part puisque ce mode de gestion assure une information beaucoup plus complète (exemple des diagnostics territoriaux participatifs), et d'autre part puisque la participation à l'élaboration des politiques publiques est souvent garante d'une compréhension et donc d'une meilleure adhésion à ces politiques.



### 1.1.2.3. De la gouvernance locale à la gouvernance territoriale

En France, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 transforme le terme de *collectivité locale* en *collectivité territoriale*. Les départements, régions, groupements de communes et autres ne sont alors plus des échelons inférieurs de l'État, ni des niveaux administratifs neutres. Au contraire, la notion de *territorialité* est vue comme un construit social complexe (Leloup et al., 2005). La gouvernance territoriale devient alors un mode de gestion qui permet d'assurer la pérennité de cette organisation complexe. Il faut voir dans cette réforme une volonté de réduire le rôle de l'État et la place de la déconcentration, mais surtout d'accepter que la République soit composée d'une diversité de territoires (Marcou, 2004).

En effet, l'un des changements les plus importants liés à ce terme est la notion de spécificité de chaque territoire, lié à sa disposition géographique, ses ressources disponibles, mais aussi sa composition sociale. Le territoire étant un système cohérent et construit, investi par ceux qui l'habitent et défini par leur projet collectif, leur coordination et leur coopération en situation d'interdépendance y deviennent la norme.

Ce passage du local au territorial s'explique également par la revendication de la société civile comme acteur de développement. Le territoire n'appartient plus seulement à l'État et ses acteurs politiques (territoire « donné »), mais à tous ceux qui l'investissent (Koop, Landel et Pecqueur, 2010).

TABLEAU 1-2 DIFFÉRENCES ENTRE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL. KOOP, LANDEL ET PECQUEUR, 2010.

Développement local	Développement territorial
Renforcement de circuits locaux Identités et échanges mono scalaires	Intégration dans les marchés à diverses échelles Identité et échanges multi scalaires
Mobilisation de ressources locales en réponse aux besoins locaux	Compétitivité (locale, nationale, mondiale) par la génération de ressources spécifiques
Rôle déterminant de l'État dans le dispositif de contractualisation	Intégration de nouveaux acteurs dans la gouvernance

**La gouvernance territoriale devient alors le processus par lequel les acteurs du territoire parviennent à définir et appliquer ensemble une stratégie pour le développement du territoire.**

#### 1.1.2.4. Gouvernance et participation citoyenne

---

La gouvernance territoriale est souvent présentée comme un processus participatif incluant les citoyens ou la *société civile*. La notion de « démocratie participative » est parfois employée pour illustrer cette inclusion des citoyens dans l'action publique : leur rôle ne se limite pas seulement à l'élection d'instances représentatives ni à une voix de contestation lorsqu'ils ne se reconnaissent pas dans les décisions des instances représentatives (manifestations), mais ils peuvent ou doivent participer à l'élaboration de cette prise de décision. Si toute situation de gouvernance territoriale n'implique pas nécessairement la participation citoyenne, il y est fait référence de manière suffisamment fréquente, y compris dans les instruments d'action publique, pour que j'en donne des éléments de définition.

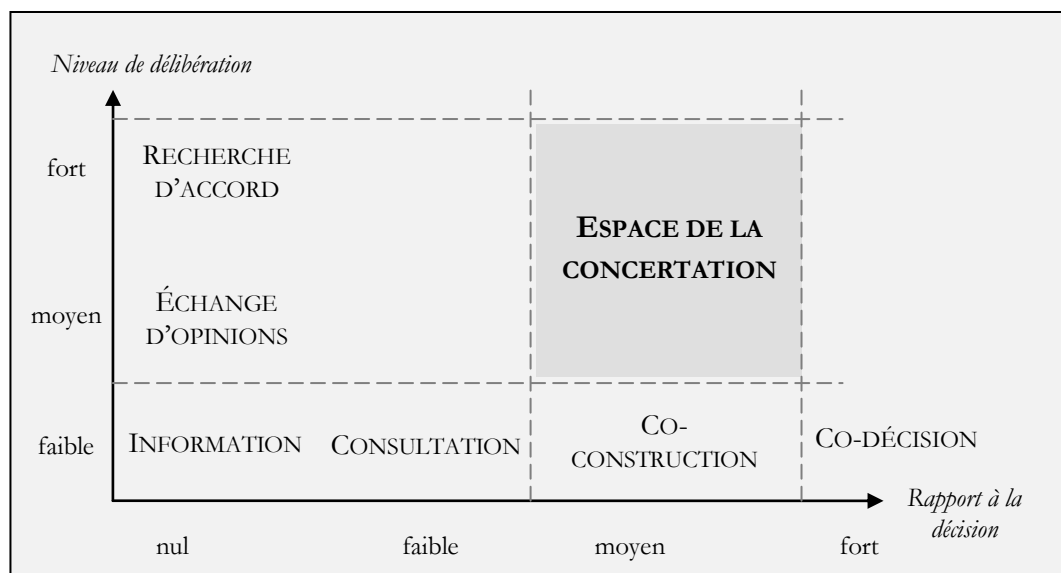
Le terme de « participation citoyenne » ou « concertation » recoupe en réalité un éventail de relations entre acteurs publics et société civile. On peut tout d'abord classer ces relations sur un axe du rapport à la décision (Rey-Valette et al., 2011) : au niveau inférieur de ce rapport se situe l'information comme pratique des acteurs publics qui portent à connaissance leur action. Ce « niveau zéro » de la participation des citoyens à la délibération représente en fait une injonction de transparence de l'action publique : publication des comptes-rendus et rapports, des bilans comptables... Le deuxième niveau est celui de la *consultation* : les acteurs publics recueillent l'opinion des citoyens sans obligation de les prendre en compte. La *concertation* citoyenne est un espace de co-construction d'objectifs, qu'il s'agisse d'un diagnostic participatif ou d'une recherche de solution. Enfin, la *négociation* met en scène un processus de codécision : le pouvoir décisionnel est partagé entre les parties prenantes, et une véritable recherche de consensus est engagée.

Un autre axe de lecture des différentes situations de participation citoyenne se place par rapport à la dynamique d'échange entre les différentes parties prenantes. Ainsi l'information est une relation unilatérale, le débat est un échange de points de vue et enfin la recherche d'accord est une situation de délibération ultime.

Cette notion de « participation citoyenne » doit cependant être remise en contexte. Dans la pratique, celle-ci est rarement idéale, les citoyens qui se portent volontaires pour les ateliers étant fréquemment « les mêmes » et se transformant en « professionnels de la participation ». Pourtant cette notion de participation citoyenne reste emblématique de la gouvernance

territoriale, et se transforme en véritable « mythe »<sup>11</sup>. La participation citoyenne peut être alors vue comme une fin en soi et non plus comme un moyen d'accéder à des « savoirs d'usage ». Il est donc important de ne pas limiter la gouvernance territoriale à sa composante participative.

FIGURE 1-2 NIVEAUX DE PARTICIPATION CITOYENNE. REY-VALETTE ET AL., 2011.



### 1.1.3. La gouvernance territoriale : proposition de définition

La manière dont le concept de gouvernance est d'abord apparu en réponse à une crise globale, puis a été traduit en enjeux locaux territorialisés, explique la diversité des définitions données dans la littérature tant francophone qu'anglophone. Rey-Valette et al. (2009) reprennent plusieurs de ces définitions, présentées dans le tableau 1-3. En analysant ces définitions, nous y retrouvons déjà la récurrence de certains concepts-clés.

La notion de coordination entre acteurs revient chez plusieurs auteurs, ainsi que l'interdépendance de la relation entre ces acteurs. Le but du processus de gouvernance est défini par plusieurs auteurs comme la définition collective d'objectifs de développement ou comme la résolution de situation problématique. Enfin, certains auteurs précisent le caractère situé de la gouvernance, qui s'inscrit dans un contexte territorial.

<sup>11</sup> dans le sens des mythes rationnels qui sont des conceptions limitées du monde mais qui favorisent la dynamique d'action collective en fournissant des modèles mentaux (David, Hatchuel et Laufer, 2001).

TABLEAU 1-3 SIX DÉFINITIONS DE LA GOUVERNANCE. D'APRÈS REY-VALETTE ET AL. (2009)

Auteurs	Définition de la gouvernance	Concepts
<i>Gaudin, 1998</i>	Processus de coordination multiniveaux et multipolaire	Coordination, Processus
<i>Stoker, 1998</i>	La gouvernance « traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ». Elle fait intervenir « un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement », et « des réseaux d'acteurs autonomes ». « Elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État ».	Interdépendance, Réseaux d'acteurs, Autonomie
<i>Pecqueur 2000</i>	Coordination située qui se construit par la mise en cohérence des dispositifs ou modes de coordination pluriels en vue d'une coordination d'ensemble	Coordination, Dispositifs
<i>Leroux 2002</i>	Processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires	Processus, Coordination, Proximité territoriale, Résolution de problème
<i>Bertrand et Moquay 2004</i>	Ensemble des nouvelles formes d'action publique qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile	Négociation, Partenariat
<i>Le Galès, 2010</i>	Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement	Processus, Définition collective d'objectifs, Coordination

Dans le cadre d'un projet PSDR (pour et sur le développement régional) d'un programme porté par l'INRA et la région du Languedoc-Roussillon (2007-2011), un groupe interdisciplinaire de chercheurs a élaboré une définition de la gouvernance territoriale basée sur ces concepts clés. Selon eux, la gouvernance territoriale est un

*« processus dynamique de coordination entre acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »*  
(Rey-Valette et al., 2011).

Cette définition me paraît complète, car regroupant les différentes composantes clés du processus de gouvernance territoriale. Le processus est vu comme une coordination entre acteurs, mais sa nature est précisée : il s'agit d'acteurs publics et privés, les premiers

représentant un intérêt général, les seconds un intérêt privé. Le caractère asymétrique de la relation de coordination est également souligné : tous n'ont pas à disposition les mêmes qualité et quantité d'information, de moyens, de temps... La coordination de ces acteurs est par essence organisée autour d'intérêts différents, et donc de relations de pouvoir. On retrouve également dans cette définition la finalité du processus, la construction collective d'objectifs. L'idée de dispositif comme outil permettant d'atteindre ce but est introduite ; j'y reviendrai dans le chapitre suivant. La conséquence du processus de gouvernance est qualifiée d'innovante, permettant la reconfiguration des institutions et organisations au sein du territoire.

**Enfin, la définition précise l'importance des apprentissages collectifs, à la fois résultants du processus puisque de nouveaux savoirs sont produits, liés aux innovations produites, mais aussi comme facilitateurs de la gouvernance.**

On retrouve bon nombre de ces composantes de la gouvernance territoriale dans ce que Chappoz et Pupion (2014) nomment la « nouvelle politique publique » : des actions et projets qui s'appuient sur une vision stratégique, un ensemble de parties prenantes, une organisation de ces parties prenantes souvent sous forme de réseau, des outils d'évaluation des politiques publiques, et un périmètre territorial et institutionnel.

La gouvernance territoriale est donc un concept qui a évolué depuis les années 80, passant d'une réponse aux limites du NPM à un nouveau paradigme utilisé chez les praticiens comme chez les chercheurs. La multiplication des acceptions et définitions de ce paradigme aboutit, je pense, non pas à un « flou » global dans la compréhension des mécanismes de gouvernance, mais bien un enrichissement, chaque domaine ou courant apportant une nouvelle face à ce prisme. La définition proposée ci-dessus permet à la fois d'englober les définitions existantes, mais également de proposer un cadre opérationnel à l'analyse de la gouvernance. Cependant, les enjeux scientifiques et socio-économiques de l'étude de cette gouvernance territoriale dépendent véritablement des spécificités locales et du point de vue avec lequel elle est abordée.

---

## 1.2. GESTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE TERRITORIALE : QUELS ENJEUX ?

---

### 1.2.1. Enjeux scientifiques de l'étude de la gouvernance territoriale

---

Au-delà des questionnements scientifiques sur son origine et ses définitions, la gouvernance semble être un paradigme adopté à toutes les échelles. Les « normes » de cette gouvernance sont véhiculées dans les instruments d'action publique déployés jusqu'au niveau territorial. Une question pour la recherche est alors de comprendre d'une part ce que produisent ces normes et d'autre part les conséquences des modifications engendrées par ces nouveaux « principes ». Un thème majeur de la recherche est celui du lien entre gouvernance territoriale et développement durable, la gouvernance ayant été définie comme « quatrième pilier du développement durable ».

Lamara (2009) distingue par exemple deux composantes indispensables à la construction territoriale : les ressources territoriales d'une part (la « richesse » du territoire), et la coordination entre acteurs d'autre part. Il apparaît évident que le développement territorial durable ne peut se faire sans coordination, concertation, et donc sans gouvernance territoriale. Si cette coordination est indispensable pour la durabilité des territoires, il est alors important de comprendre les conditions de sa mise en place : comment les acteurs du territoire peuvent-ils se coordonner autour de ces ressources ? De nombreux auteurs étudient cette question de la coordination et de la coopération autour des ressources. Certains d'entre eux abordent en particulier la nécessité de produire des *apprentissages* pour faciliter cette coordination et renforcer la coopération (Dieleman, 2013 ; Rist et al., 2007).

Aggeri et al. (2005) ont par ailleurs montré que cette gouvernance est bel et bien un outil qui permet d'atteindre la durabilité, et donc bien un « pilier » du développement durable tel qu'on l'entend depuis quelques années. Ainsi, d'après eux, le développement durable est un domaine privilégié pour l'action collective : la gouvernance des organisations<sup>12</sup> est à la fois un outil du changement de paradigme (comment passer d'un système non durable à un système

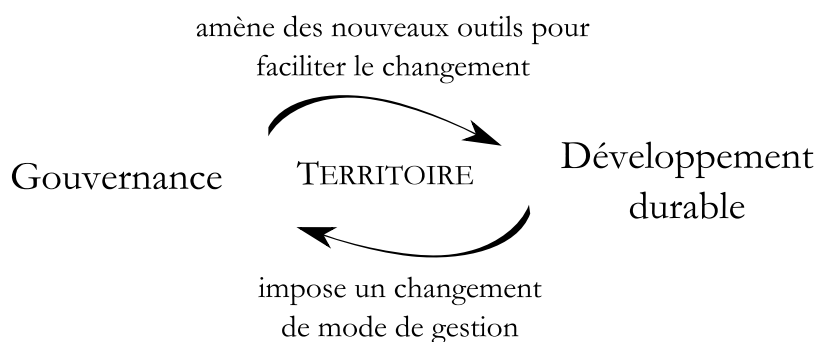
---

<sup>12</sup> qu'elles soient entreprises, chez Aggeri et al., ou territoires, chez Carbonnel et Philippe-Dussine (2013) et Casteigts (2003) par exemple.

urable ?), mais est également possible parce que le besoin de changement crée une opportunité d'innovation.

Pour comprendre ces enjeux de la gouvernance territoriale, rattachée à la problématique plus large du développement durable des territoires, mobiliser les notions de « changement » et d'innovation permet d'ouvrir la problématique aux sciences de gestion, et notamment à la manière dont les organisations produisent des innovations et survivent aux changements. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de gestion des territoires est en fait à la fois un outil du changement, proposant d'apporter de nouveaux outils aux acteurs pour faire face à la gestion des ressources par exemple, mais la standardisation de ce mode de gestion dans le secteur public provoque également un changement.

FIGURE 1-3 GOUVERNANCE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET CHANGEMENT



Plusieurs domaines liés se développent autour de cette idée de « gouvernance, outil de l'innovation et du changement », dont deux me paraissent particulièrement intéressants : l'analyse des outils et dispositifs qui permettent d'établir cette gouvernance, d'une part, et les limites de la gouvernance comme « réponse au changement » d'autre part. Dans le premier domaine, on retrouve par exemple les travaux de Chia et Napoleone (2008) ou ceux de Lardon et al. (2008) sur la question des dispositifs et outils de gouvernance, qui posent la question des outils de coordination des acteurs du territoire autour de l'agriculture (comment mettre en place une pratique de coordination ?).

Dans le second domaine, il est question des limites, des freins à l'adoption de cette gouvernance comme nouveau mode de gestion de l'organisation. Bruges et Smith (2007) présentent des cas d'études dans lesquels des tentatives de concertation, de gouvernance, ont été mises en place pour transformer la durabilité de l'agriculture dans la pratique ; transmettre, en quelque sorte, le savoir à la pratique, faire adopter les propositions par les agriculteurs, etc.. Ils notent l'absence de reproduction de ces pratiques de gouvernance, c'est-à-dire l'absence d'institutionnalisation de la gouvernance. Ces auteurs mettent alors en

évidence le besoin **d'apprentissages de gouvernance** (concertation, coordination, etc.) des acteurs du territoire pour institutionnaliser la gouvernance et la transformer en pratique ancrée dans le territoire, sans quoi le changement de pratiques non durables à des pratiques durables paraît difficile et limité.

La question des *apprentissages* semble donc être centrale dans la compréhension des mécanismes territoriaux liés à ce nouveau paradigme. Il s'agit à la fois d'apprentissage des nouvelles normes, de nouveaux outils et dispositifs, mais également d'apprentissage de la coopération des acteurs. Deux disciplines en particulier permettent d'apporter des réponses à ces questions : l'économie de la connaissance, et les sciences de gestion.

Coudel (2009) utilise ces deux disciplines pour comprendre comment les apprentissages des individus modifient leurs pratiques et leur permettent d'adopter les notions de durabilité, et comment les acteurs du territoire sont alors capables d'organiser à leur tour des pratiques et de créer des dispositifs de gouvernance. Cette recherche valide bien l'hypothèse émise plus haut de la nécessité des apprentissages pour l'institutionnalisation de la gouvernance.

Les sciences de gestion sont également la discipline utilisée notamment par Chia et al. (2008). Le focus n'est alors plus sur l'acteur, mais sur le territoire en tant qu'organisation. Cet article met en évidence l'utilité des apprentissages organisationnels pour l'agriculture durable, en particulier la manière dont ces apprentissages modifient les pratiques, ainsi que les besoins des acteurs du territoire en termes d'apprentissages.

Ces auteurs mobilisent les théories de l'apprentissage organisationnel pour répondre à ces questions. L'objectif d'étudier en profondeur les apprentissages organisationnels dans le cadre de la gouvernance territoriale est bien de pouvoir créer une grille d'analyse, de l'appliquer sur des études de cas, et de la rendre réutilisable, pour pouvoir d'une part diagnostiquer et analyser les apprentissages en place sur le territoire, et d'autre part identifier les besoins, mais également les routines défensives, qui limitent ces apprentissages. Il sera alors possible de comprendre dans quelle mesure la gouvernance peut ou non s'instaurer comme pratique de gestion à part entière sur un territoire, par exemple par le biais de pratiques de concertation.

La littérature sur les apprentissages organisationnels s'est penchée en profondeur sur la question des apprentissages dans les organisations privées (entreprises), et de manière moins approfondie sur les apprentissages dans les organisations publiques (locales au Royaume-Uni, globale aux États-Unis).



Cependant, l'intérêt pour les sciences de gestion d'étudier les apprentissages de gouvernance territoriale est la situation unique qu'offre un tel mode de gestion : celui d'une rencontre entre sphère publique et sphère privée. En effet, la notion de « territorialité » modifie le sens que l'on donne à la gouvernance : il ne s'agit plus d'expliquer la gouvernance comme l'établissement des politiques publiques, mais comme l'action commune des acteurs publics et privés du territoire (Leloup et al, *op. cit.*). Je reviendrai sur cette notion d'apprentissage dans le chapitre deux.

### 1.2.2. Enjeux pour l'agriculture durable en territoire périurbain

---

Le dictionnaire Larousse définit l'adjectif *périurbain* comme signifiant « à proximité immédiate des villes ». S'il s'agit effectivement d'étudier les territoires en périphérie des villes, et bien souvent des grands pôles urbains, le phénomène de *périurbanisation* englobe à la fois une transformation économique, sociale et géographique des territoires.

Apparue en France dans les années 70, la périurbanisation est un processus qui trouve ses sources dans le développement de l'habitat en couronne autour des grandes agglomérations, notamment le développement de l'habitat pavillonnaire dans les villages proches des grandes villes. Parfois qualifié d'exode urbain ou de « rurbanisation », c'est-à-dire l'installation des travailleurs citadins dans les villages alentour, ce processus modifie durablement le paysage rural : construction de maisons neuves en bordure de village, voire de lotissements résidentiels hors village, développement d'infrastructures reliant les zones périurbaines à l'agglomération (voies rapides, autoroutes...), etc.

Les espaces périurbains sont également confrontés à des reconfigurations sociales : à l'inverse de l'exode rural qui voyait les agriculteurs s'installer en ville, la périurbanisation voit les habitants des villes s'installer en campagne pour y chercher un habitat plus spacieux à moindre coût, tout en conservant leurs emplois et logiques d'activités et de loisir dans les centres urbains. Certains de ces espaces se sont ainsi vus transformés en « communes dortoirs », n'ayant pas pu développer d'activité économique autre que des services de

proximité (petits commerces), la majorité de leurs habitants ayant un emploi à l'extérieur de la commune<sup>13</sup>.

Selon Bertrand et Marcelpoil (1999), « *si certaines conceptions de la périurbanisation se limitent à l'analyse d'une simple diffusion de l'urbanisation et de "l'application" de la logique urbaine sur des milieux ruraux, d'autres mettent en avant la complexité des processus, en considérant notamment la périurbanisation comme une co-construction de territoires* ». La périurbanisation n'est alors pas qu'une simple « avancée » des frontières urbaines sur les territoires ruraux. Plutôt que cette vision de « grignotage », il s'agit de la création d'un nouvel espace, d'une reconfiguration géographique, sociale et économique du territoire dont les enjeux ne traduisent pas qu'un simple « envahissement » de villages ruraux par les citadins. Car c'est là tout l'enjeu des territoires périurbains, celui de saisir les mutations pour les transformer en opportunités de développement.

Ce phénomène, présent à la fois au Nord et au Sud, n'est pas approprié par tous de manière identique. Dans certains territoires, l'idée de se transformer en ville-dortoir est rejetée politiquement, mais aussi socialement, et les acteurs locaux recherchent une « stratégie territoriale » pour redynamiser le territoire et construire une attractivité économique ainsi qu'un équilibre. Dans d'autres territoires, en revanche, les acteurs locaux se saisissent très peu du phénomène, ce qui s'illustre soit par une absence dans les discussions publiques et dans les débats du « fait » de périurbanisation, soit justement par une absence, au moins en apparence, de l'intégration de la ville et de la campagne, qui se traduit alors bien comme une simple « diffusion de l'urbanisation ».

#### 1.2.2.1. L'agriculture dans les territoires périurbains

En France, le phénomène d'artificialisation des espaces se fait surtout aux dépens des terres agricoles<sup>14</sup>. La durabilité de l'agriculture dans les territoires périurbains, *a minima* en tant que résilience, est donc une question centrale des transformations de ces territoires.

Le phénomène de périurbanisation agit doublement sur l'enjeu de durabilité de l'agriculture. D'une part, la reconfiguration des territoires fragilise l'agriculture, notamment par les phénomènes de pression foncière : augmentation du prix des terres par l'augmentation de la

<sup>13</sup> La commune Les Matelles (34153), par exemple, à une quinzaine de kilomètres au nord de Montpellier, comporte 726 actifs ayant un emploi, avec seulement 105 d'entre eux travaillant sur la commune, soit 14,4%. Source : INSEE.

<sup>14</sup> les terres agricoles occupent 60 % du territoire, contre 34 % pour les espaces naturels. Données : service de l'observation et des statistiques, commissariat général au développement durable

demande en terrain constructible, mais aussi rétention du foncier non constructible dans l'espoir de le voir passer en constructible par le futur (Jarrige, Jouve et Napoleone, 2003). Mais la périurbanisation impose aussi à l'agriculture et aux agriculteurs de redéfinir leur place sur le territoire. Ceci induit parfois des mutations des systèmes agricoles (changement de production, changement de pratiques), et des tensions comme la concurrence sur le foncier entre urbains/ruraux, mais également entre ruraux, voire des conflits d'usage (Torre et al. 2006). Par ailleurs, l'augmentation du prix du foncier est une opportunité pour beaucoup de propriétaires qui y voient la possibilité de vendre leur terre à prix fort pour changer d'activité, ce qui précipite la diminution de l'activité agricole sur le territoire.

D'autre part, l'agriculture se trouve au cœur de la multifonctionnalité des territoires périurbains (Aubry et al., 2005). Les agriculteurs des territoires périurbains sont par exemple souvent montrés du doigt comme trop gros consommateurs d'eau en période de sécheresse, ou comme grands pollueurs par l'utilisation des fertilisants et pesticides. Mais ils sont aussi aujourd'hui reconsidérés à la lumière des services écosystémiques qu'ils peuvent produire dans ce système agriurbain. Du « poumon vert » qui fournit un service d'entretien du paysage, à l'utilisation des déchets par compostage, les agriculteurs ont leur place dans ces nouveaux territoires.

Le territoire périurbain est donc un espace où les enjeux de l'agriculture durable sont d'autant plus importants et nécessaires que la problématique de durabilité est omniprésente dans un paysage au changement si important. Les visions de ce que doit être l'agriculture se croisent dans ces territoires, certains acteurs revendiquant par exemple le droit de vivre de leur activité agricole, d'autres pointant du doigt cette agriculture comme source de pollution potentielle.

Cependant, la périurbanisation n'est pas qu'une source de menaces pour l'agriculture, elle apporte également de multiples opportunités, comme la création d'un lien villes-campagnes dont certains agriculteurs peuvent profiter, par exemple par la proximité des marchés urbains ou par la multiplication des circuits courts, mais également par la multiplication des projets de développement. Il devient donc nécessaire de comprendre comment se réinventent les relations entre urbain et rural, à la fois en termes de place et rôle de l'agriculture au sein des villes (Rousier et Bertrand, 2003), mais également en termes de prise en compte de la ville et de ses dynamiques au sein des exploitations agricoles (Soulard et Thareau, 2009). **C'est en fait la résilience de tout le système agriurbain qui est mis à l'épreuve** (Perrin, Jarrige et

Soulard, 2013), et la capacité de ses acteurs à travailler collectivement et coopérer est précisément l'un des composants clés de cette résilience (Adger, 2010).

#### 1.2.2.2. Gouvernance des territoires périurbains

---

La gouvernance est souvent présentée par les institutions et les chercheurs comme « quatrième pilier du développement durable », la participation des citoyens à la réflexion permettant d'ancrer les pratiques du développement durable dans les esprits, et la transposition de normes globales abstraites du développement durable en solutions locales semble rendue possible par la gouvernance (Goxe, 2007). Pour Goxe, *« la notion de "gouvernance" trouve sa légitimité dans l'existence de situations complexes difficilement gouvernables. Les crises et les scandales environnementaux et sanitaires, mais aussi la généralisation de mobilisations locales contre des projets d'aménagements, rendent manifestes les difficultés de la puissance publique à décider de manière unilatérale »*.

C'est vis-à-vis de ce dynamisme que s'insère toute la problématique du lien entre gouvernance territoriale et agriculture durable : il devient indispensable que les acteurs concernés, et notamment les agriculteurs, puissent se faire entendre et comprendre pour que le développement dans ces zones se fasse en prenant en compte l'existence de l'agriculture dans toutes ses fonctions (nourricière, environnementale, paysagère, etc.). L'« expertise d'usage » des agriculteurs permet de s'assurer que la réalité sur laquelle se fondent les politiques publiques ne relève pas que d'une vision que se font les élus de l'agriculture sur leur territoire<sup>15</sup>. D'un autre côté, la participation des autres acteurs (habitants, entreprises, associations) permet justement de redéfinir des normes collectives, des valeurs communes... bref, le rapprochement entre anciens et nouveaux, urbains et ruraux.

L'une des difficultés en termes de gouvernance du territoire périurbain est son système d'acteurs recomposé, la rencontre, et souvent l'opposition, entre différents types d'acteurs : ruraux et urbains, anciens habitants et nouveaux arrivants, etc., mais aussi des différences socioculturelles et des différences d'intérêts, par exemple sur l'utilisation du terrain, entre loisirs et économie notamment (Torre et al., 2006). Il est donc nécessaire pour le territoire que ces acteurs arrivent à communiquer malgré leurs différences, pour pouvoir construire ensemble le développement durable de leur territoire, et notamment celui de l'agriculture.

---

<sup>15</sup> Je montrerai d'ailleurs en chapitre six la vision particulière que ces élus peuvent avoir de l'agriculture

Cependant, dans certains milieux, notamment périurbains, les relations et la sont rendues plus incertaines en raison des différences, des conflits d'intérêts, des préjugés, etc. Doyon (2011) souligne que par la concentration des contraintes, les territoires périurbains sont des lieux où les conflits d'usage vont se multiplier. La gouvernance devient alors à la fois un outil d'autant plus nécessaire, puisqu'elle permet par le biais de la concertation de contourner les différences, résoudre les conflits, éviter les préjugés, mais elle est également mise à l'épreuve en tant qu'outil dans ce contexte. Il y a donc un double intérêt à étudier ce processus de gouvernance à l'œuvre dans les territoires périurbains : il est à la fois un outil producteur de ce territoire, mais également un enjeu (Berrebi-Hoffmann et Boussard, 2005).

---

### 1.3. LE TERRITOIRE : QUELLE DÉFINITION POUR LES SCIENCES DE GESTION ?

---

La notion de territoire inscrite dans le terme de « gouvernance territoriale » est donc au centre des questions d'agriculture périurbaine. Comment les sciences de gestion peuvent-elles s'emparer de cette notion ?

#### 1.3.1. Tour d'horizon des définitions

---

Le territoire est devenu un lieu de décisions où les acteurs fabriquent de l'innovation pour faire face aux problèmes d'aménagement ou d'emploi par exemple. Le territoire est donc plus qu'un simple « échelon » de la gouvernance. Il peut même s'appliquer à tous les échelons, selon l'échelle que l'on donne aux enjeux. Ainsi, une commune, une région, ou un pays sont autant de territoires emboîtés. Pourtant derrière la notion de développement territorial et *a fortiori* de gouvernance territoriale se cache l'idée de la question infranationale (Pesqueux, 2009).

Les définitions de territoire sont nombreuses et traversent les disciplines. Michaux (2011) précise que le territoire « *ne constitue pas un simple échelon spatial parmi d'autres où s'élaboreraient des politiques locales dans les contraintes imposées par des démarches hiérarchiques descendantes. Le territoire s'impose au contraire comme un construit social en émergence qui se développe au travers de relations durables de proximité géographique entre une multiplicité d'acteurs.* »

Pesqueux (*op. cit.*) recense sept points de vue de sept disciplines, résumés dans le tableau ci-contre. Derrière la notion de territoire, c'est toutes ces définitions qui se cachent : le territoire

est à la fois un espace géographique, un espace vécu (à la fois de manière historique et expérientielle), le siège d'un gouvernement, un symbole qui définit le « proche » du « loin » ou le « voisin » de « l'étranger », une ressource, etc. Face à tant de définitions, quelle utilité a cette notion pour les sciences de gestion ? Comment pouvons-nous nous saisir du concept de « territoire » ?

TABLEAU 1-4 SEPT NOTIONS DE TERRITOIRE D'APRÈS PESQUEUX, 2009

Discipline	Notion de territoire
<i>Géographie</i>	« Espace de référence situé à l'intérieur de frontières naturelles et/ou permettant à un groupe humain d'y vivre ».
<i>Histoire</i>	Référence à la terre et à l'agriculture domaniale (« terrain »).
<i>Éthologie</i>	« lieu de multiplication des contacts où chaque sujet maintient autour de lui un espace de sécurité [...], mais aussi de la coopération entre individus d'une même espèce pour la recherche de nourriture, l'utilisation d'abris... »
<i>Sciences politiques</i>	Notion retrouvée dans la « logique politique de la colonisation » (« territoire d'outre-mer »). Pour Foucault, le territoire est le « siège du gouvernement ».
<i>Anthropologie</i>	Dimension émotive et identitaire. « Lieu symbolique de la convivialité ». Le territoire est l'espace qui sépare le « proche » du « loin ». Cette notion peut se rapprocher des expressions « terroir », « folklore »... voir « tribalisme », la notion de « communauté » étant prégnante dans les deux expressions. Le territoire est la « définition spatiale de la communauté ».
<i>Économie</i>	Notion de territoire comme « ressource », support de production, mais aussi comme support des proximités (géographiques et organisationnelles)
<i>Sciences de gestion</i>	Le territoire est un lieu d'apprentissage et d'action, au même titre que les organisations. Sa différence principale est la « <i>primauté de la cohésion sur la cohérence</i> ».

Sauf lorsqu'il est lieu administré, les frontières du territoire sont floues. Le territoire a des limites, mais on ne sait pas exactement lesquelles. Pesqueux parle de « relativité perpétuelle » pour signifier la mouvance des frontières. Le territoire est donc un objet en constante reconfiguration, à la fois spatiale, institutionnelle, humaine... À l'image de l'organisation qui constamment redéfinit ses objectifs stratégiques, le territoire construit et déconstruit son identité. La gouvernance territoriale est alors vue comme le mode de gestion qui permet la reconstruction et la reconfiguration de cet espace.

Dans le contexte de l'Union européenne, le territoire est le lieu d'expression du *principe de subsidiarité*. Ce principe désigne l'idée selon laquelle la responsabilité d'une action doit être

confiée à la plus petite unité capable de la prendre en charge ou de résoudre le problème elle-même. Les territoires sont alors des emboîtements qui sont aussi nombreux qu'il y a d'actions : quartier, ville, agglomération, bassin versant, bassin de vie... Ici encore, cette notion de territoire exprime ce caractère de « relativité perpétuelle ».

### 1.3.2. Territoire et organisation : proposition d'une définition

---

Selon Figuière et Rocca (2012), *« le territoire offre le double avantage d'être à la fois un "construit social" produit d'une histoire, tout en étant lui-même acteur de la mise en œuvre du développement durable »*. Le territoire partage donc ce point commun avec l'organisation d'être à la fois un acteur collectif à part entière et l'espace de mise en relation d'acteurs individuels ou collectifs. Casteigts (2003) définit le territoire comme un système organisé complexe doté d'une capacité d'action. Les problématiques de gouvernance territoriale se rapprochent fortement de certaines problématiques de sciences de gestion, notamment les questionnements concernant la conduite des organisations. Le territoire est alors défini comme un « ensemble d'individus poursuivant un ou des objectifs communs et mettant ensemble des moyens pour y parvenir » (Chia, Rey-Valette et Torre, 2009).

Ainsi, pour moi, le territoire est assimilable au concept d'organisation ou à celui de système organisé. C'est dans cette optique que je peux appliquer les concepts d'apprentissages organisationnels aux situations de gouvernance territoriale. Le territoire encadre deux notions, celles d'une proximité géographique et d'une proximité organisationnelle (Torre et al., 2006). Or, ce sont les phénomènes de cohérence et développement durable de cet espace géographique qui entraînent nécessairement la mise en place de cette organisation (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005).

Pour certains, cette notion d'organisation est une *dimension* du territoire, de même que la dimension identitaire (approche sociologique) et matérielle (approche économique). Le territoire peut-être alors défini dans son approche politiste ou gestionnaire comme une entité dotée d'une organisation caractérisée par des rapports hiérarchisés, de complémentarité, domination et solidarité (Auriac et Brunet, 1986). D'autres préfèrent au territoire une approche systémique. Moine définit ainsi le territoire comme un système composé de trois sous-systèmes : espace géographique, représentations de cet espace, et système d'acteurs (Moine, 2006).

Si cette approche systémique s'éloigne un peu de la notion d'organisation, elle peut s'y retrouver dans la notion de *système organisé* tel qu'il est défini par Friedberg (1992). Il est selon lui possible d'identifier un continuum d'organisations composé de trois « paliers ». Le premier palier correspond à un système dans lequel les acteurs n'ont pas forcément conscience de leur appartenance au système ou de leurs interdépendances et intérêts communs, et où il n'existe aucune formalisation ou délégation de la régulation, mais où existe une collusion tacite à laquelle au moins les dirigeants participent. À l'opposé, le troisième palier décrit un système possédant des mécanismes de régulation très explicites, conscients et finalisés. Ainsi, en définissant le territoire comme un système d'action organisé, je pourrai identifier des territoires ayant mis en place des mécanismes de régulation et de pilotage du système et où l'on peut observer l'émergence de structures et procédures formalisées, comme une collectivité territoriale, et d'autres où aucune formalisation n'est mise en place.

Cependant, je pars de l'hypothèse selon laquelle chaque territoire, au moins *prescrit*, sinon *construit*, correspond au moins à ce que Friedberg définit comme le « premier palier », *c.-à-d.* la coexistence des acteurs dans une collusion tacite englobant au moins les dirigeants. Les acteurs appartenant au territoire ne sont pas nécessairement conscients de leurs interdépendances et intérêts communs, ou de leur appartenance au système d'action (au territoire), mais mon hypothèse est que le territoire présente au moins un « niveau faible » d'organisation. L'absence totale de coopération entre les acteurs d'un même territoire me paraît ainsi improbable : « *il n'y a guère de système qui ne soit sous la dépendance d'un tiers garant qui domine les participants et intervient dans leurs transactions pour assurer le respect d'un minimum de règles* » (Friedberg, 1992).

Enfin, derrière la notion de territoire *construit*, des chercheurs posent l'idée de « l'effort » que doivent produire ses acteurs, justement, pour construire ce territoire ou le « faire » (Carrieu-Costa, 2014). Cette construction consciente et consentie réclame donc également, pour faire écho à la gouvernance territoriale, un processus d'apprentissage : la gouvernance et le territoire s'élaborent l'un dans l'autre, par ses acteurs, lorsque ceux-ci apprennent à coopérer.

Le territoire tel que je le conçois dans cette thèse peut alors être défini comme **un « agencement » ou système organisé d'acteurs, de réseaux, de connaissance et d'espace** (Raulet-Croset, 2014), **en « perpétuelle redéfinition », siège de la coopération et de la coordination de ces acteurs, et dont la gouvernance est le mode de gestion privilégié.**



Le territoire pour les sciences de gestion peut également être assimilé à la dimension spatiale des situations de gestion (Raulet-Croset, 2008) : il va à la fois être défini par les projets et les coordinations entre acteurs, mais va également mobiliser d'autres acteurs (voir chapitre trois).

Un autre enjeu pour les sciences de gestion est de comprendre, comme l'avait fait Berry et son équipe à l'époque à propos des organisations (Berry, 1983), le poids des « technologies invisibles » sur ces territoires, ou ce que d'autres chercheurs nomment les « dispositifs de gouvernance » (Lardon et al., 2008). J'explorerai cette idée plus en détail dans le chapitre deux.

---

## CONCLUSION

---

Dans ce premier chapitre, j'ai présenté le concept de *gouvernance territoriale*, en revenant sur sa naissance et son application dans le contexte français. J'ai également présenté une définition compréhensive de ce concept. Puis j'ai présenté les enjeux scientifiques de l'étude de la gouvernance territoriale, montrant l'intérêt en sciences de gestion d'étudier les apprentissages en jeux. J'ai également précisé les enjeux de la gouvernance dans le contexte des territoires périurbains, en particulier pour l'agriculture. Enfin, je suis revenue sur la définition du territoire pour proposer une lecture de ce concept par les sciences de gestion.

Aujourd'hui, la recherche sur la gouvernance territoriale est séparée en deux principaux champs : d'une part, l'analyse de ce que la gouvernance produit en termes de dispositifs, effets, politiques,... allant jusqu'à l'évaluation de celle-ci ; d'autre part, les modalités de construction du projet commun, en termes de relations entre acteurs, négociations et relations de pouvoir , etc. (Chia, Rey-Valette et Torre, 2009). **Ma recherche se situe dans le deuxième champ, puisque je m'interroge sur la capacité des acteurs de territoires périurbains à co-construire un projet commun et redéfinir collectivement une identité et une vision partagée.**

L'observation de la gouvernance territoriale comme processus ou mode de gestion dans le contexte des territoires périurbains est donc un véritable enjeu de société, à la fois global et facteur de transformations locales. Dans ce contexte, la question des **apprentissages de gouvernance** permet d'explorer les conditions de fonctionnement et de pérennité de ce processus. Comment cette question peut-elle être appréhendée ?

## **CHAPITRE DEUX    POUR UNE THÉORIE DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE**

---

Dans le chapitre précédent, j'ai expliqué qu'un des enjeux principaux pour la gouvernance territoriale était la capacité des acteurs à institutionnaliser les principes de gouvernance dans leurs pratiques. Les acteurs doivent être capables de produire de nouvelles connaissances et de rendre ces dernières durables, de les transférer d'une situation à une autre, d'un acteur à l'autre. En d'autres termes :

*« ce qui est en jeu dans les situations de gouvernance c'est la production d'un langage commun, d'un projet commun, des règles qui permettent aux acteurs de mettre en place des processus d'apprentissages qui favorisent l'action commune »*

*(Chia, Rey-Valette et Torre, 2009).*

Ces apprentissages sont en particulier au cœur de la co-construction des territoires périurbains. Ce chapitre présente les apports des sciences de gestion à l'élaboration d'un cadre théorique et analytique pour répondre aux questions posées dans le premier chapitre. Je présenterai tout d'abord les principales théories de l'apprentissage organisationnel, des auteurs fondateurs aux courants actuels. Je développerai ensuite l'intérêt d'une analyse par les instruments de gestion, qui permettent de saisir les situations de gouvernance territoriale par leur « matérialité ». Je présenterai enfin une revue de la littérature des travaux sur les apprentissages organisationnels en lien avec la gouvernance territoriale, pour enfin construire un cadre théorique des apprentissages de gouvernance.

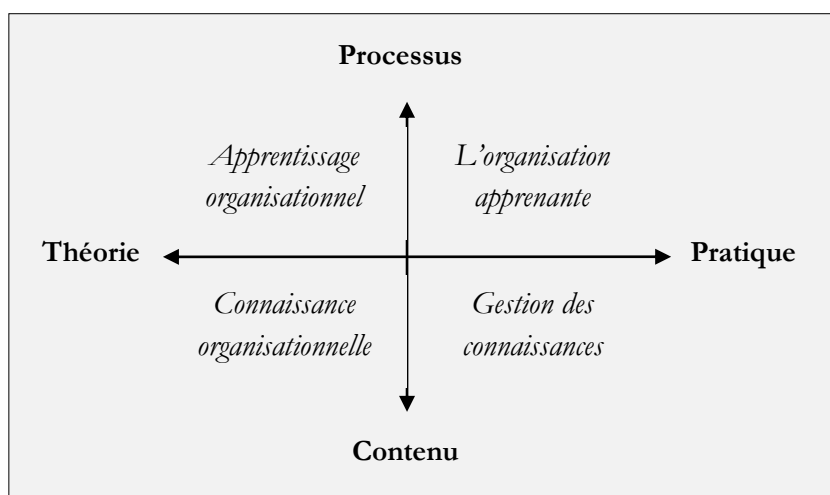
---

### **2.1. THÉORIES DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL**

---

Les recherches sur la connaissance et l'apprentissage en sciences de gestion se découpent en quatre principaux champs. D'un côté, les recherches sur l'apprentissage distinguent l'apprentissage organisationnel de l'organisation apprenante. De l'autre, les recherches sur la connaissance comprennent la connaissance organisationnelle et la gestion des connaissances.

FIGURE 2-1 LES QUATRE CHAMPS DE RECHERCHE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA CONNAISSANCE. D'APRÈS EASTERBY-SMITH ET LYLES, 2011, P.4.



### *Entre processus et contenu : l'apprentissage et la connaissance*

Tout d'abord, la distinction primordiale se situe sur la différence entre l'étude des apprentissages et l'étude sur la connaissance. D'un côté, l'étude des apprentissages se concentre sur le processus par lequel les connaissances sont créées. De l'autre, l'étude de la connaissance se réfère au contenu même possédé par l'organisation et ses constituants (les individus). La théorie de la simple et double boucle (Argyris et Schön, 2001) par exemple illustre principalement le processus de création de nouvelles connaissances. D'un autre côté, la classification des connaissances de Nonaka et Takeuchi (1997) se focalise bien sur les contenus<sup>16</sup>.

Je reviendrai sur cette classification des connaissances, mais c'est l'aspect *processus* qui m'intéresse pour comprendre les mécanismes de gouvernance territoriale. Je me pencherai donc de manière plus extensive sur la théorie des apprentissages.

### *Entre théorie et pratique : apprentissages organisationnels et organisation apprenante.*

La distinction entre apprentissages organisationnels et organisation apprenante a été clairement définie par Tsang, l'apprentissage organisationnel faisant référence à l'étude des processus de l'apprentissage, avec un but principalement académique (1997). Les auteurs se situant dans ce champ sont dans la recherche d'une compréhension des mécanismes (caractère descriptif). D'un autre côté, les recherches sur l'organisation apprenante se

<sup>16</sup> Bien évidemment, comme pour toute classification ou typologie, les lignes tracées sont destinées à être « franchies ». Ainsi, la théorie de la « connaissance créatrice » de Nonaka et Takeuchi, si elle se focalise bien sur le *contenu* de l'apprentissage (la connaissance), étudie également la manière dont celle-ci peut être transmise, et donc sur le processus de transmission. Cependant, le processus de création de la connaissance n'est lui pas exploré avec la même attention que celle d'Argyris et Schön.

centrent sur la tentative de normer les caractéristiques qui font de cette organisation apprenante l'organisation idéale. Cette posture permet notamment d'intervenir concrètement dans les organisations pour en améliorer les performances (caractère prescriptif et normatif).

**Puisque le but de ma recherche est de comprendre la nature et les processus des apprentissages de gouvernance, j'utiliserai principalement les travaux tirés du champ de l'apprentissage organisationnel pour construire mon cadre d'analyse.** Le développement d'un modèle opérationnel pour améliorer ces apprentissages, basé alors sur les concepts de l'organisation apprenante, viendra peut-être dans des recherches futures.

### 2.1.1.L'apprentissage organisationnel : naissance d'un champ de recherche

---

#### 2.1.1.1. Auteurs précurseurs

---

Avant la création de l'apprentissage organisationnel comme champ de recherche à proprement parler, Easterby-Smith et Lyles (2011) identifient quatre auteurs principaux qui se sont penchés sur la question des apprentissages. Ces quatre auteurs sont non seulement importants pour les théories de l'apprentissage organisationnel en général, mais ils sont également particulièrement significatifs dans la construction de mon cadre théorique.

Dewey (1916) fut le précurseur, s'intéressant déjà à l'apprentissage tiré de l'expérience. Il affirma notamment, dans *Democracy and Education*, que les apprentissages, ici liés à l'éducation, se réalisent à travers les interactions sociales. Il est donc également précurseur de l'approche du « constructivisme social » dont je parlerai plus loin (voir 2.1.2). Considéré par beaucoup comme l'un des auteurs les plus influents dans le domaine des sciences de l'éducation, il affirme que la connaissance est ancrée dans un contexte social et culturel, ce qui se traduit en sciences de l'éducation par l'idée d'*apprentissage expérientiel*, notion reprise plus tard par Kolb.

L'idée de l'apprentissage expérientiel, d'une connaissance *ancrée* dans la situation qui l'a produite, est plus tard développée par Polanyi (1966), qui fut le premier auteur à utiliser le terme de connaissance tacite. La connaissance tacite est identifiée comme une connaissance qui ne peut être articulée de manière verbale, et qui peut s'exprimer par exemple par des « impressions » ou des « intuitions ». Polanyi oppose cette idée de connaissance tacite à celle de connaissance explicite. Cette distinction sera plus tard utilisée par Nonaka et Takeuchi (1997) comme fondation de leur théorie de la connaissance créatrice.

Alors que ces deux premiers auteurs posent les premières briques de ce que seront les théories sur l'apprentissage, en particulier individuel, Penrose (1959) cadre ce champ dans le contexte de l'entreprise, et en particulier de sa compétitivité. Elle proposa l'idée selon laquelle un surplus de ressources dans l'organisation peut être un avantage, l'innovation venant de l'expérimentation, et donc d'une « liberté » permise par le temps libre par exemple. Ces mêmes idées seront plus tard développées en particulier par March dans son modèle de l'apprentissage par exploration (March, 1991). Penrose apporte également une nouvelle « brique » à la construction d'une théorie constructiviste de l'apprentissage organisationnel en proposant une définition *holiste* de ce dernier. Elle reconnaît en effet que les connaissances d'une *organisation* ne sont pas seulement la somme des connaissances des individus qui la composent, mais sont le fruit d'un processus plus complexe.

Quant à Hayek, il problématise la capacité des entreprises à mobiliser la connaissance quand celle-ci est en général dispersée entre plusieurs individus (1945). Mais il est surtout important à mes yeux pour son anticipation de la vision *située* de la connaissance, dès 1945. Il en est non seulement l'un des précurseurs, mais pose également les premières pierres de la recherche qualitative dans le domaine, la connaissance étant selon lui sensible au contexte dans laquelle elle est produite et circule. Les approches telles que les études de cas (voir chapitre trois) prennent donc tout leur sens dans la recherche d'une compréhension des processus inhérents aux contextes observés. En ce sens, Hayek influencera de nombreux auteurs de l'apprentissage organisationnel, les fronts de recherche qui s'inscrivent dans cette tradition étant nombreux, notamment Brown et Duguid (1991) ainsi que Lave et Wenger (1991) pour les communautés de pratique et l'apprentissage situé (voir 2.1.2).

### 2.1.1.2. Auteurs fondateurs

L'un des premiers travaux concernant l'étude des apprentissages organisationnels fut la théorie behavioriste de la firme (Cyert et March, 1963). Selon Cyert et March, l'apprentissage organisationnel est une réponse stratégique d'*adaptation* à l'environnement à travers l'utilisation de règles, procédures et routines. C'est en effet lorsque l'organisation ne peut pas contrôler des chocs externes qu'elle produit de nouvelles réponses à ces chocs.

Cette approche est principalement comportementaliste, car elle voit l'apprentissage comme la modification des « comportements » des individus face à un stimulus externe<sup>17</sup>. Les règles et routines de l'organisation sont alors les traces des apprentissages passés, et l'organisation

---

<sup>17</sup> à l'opposé, les approches cognitives voient l'apprentissage comme un processus de production de *connaissances*

apprend en produisant ces routines, qui ne sont autre que des combinaisons perturbation-réaction (Pawlowsky, 2001).

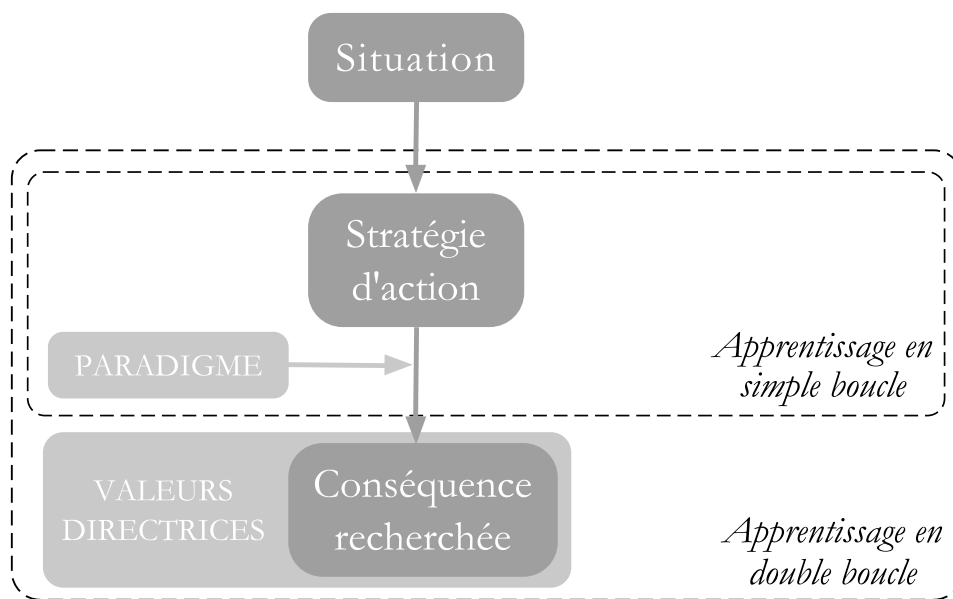
Plus tard, Argyris et Schön (2001) publient « *apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique* », qui sera considéré comme le livre fondateur de la discipline à proprement parler. La raison principale est qu'ils se détachent de la vision « stratégiste » pour, dans la lignée de Simon, inclure le facteur humain dans le processus de décision. Ainsi, le comportement humain dans l'entreprise n'étant plus rationnel, les apprentissages ne sont plus automatiques, mais peuvent être freinés notamment par la mise en place de routines défensives. L'intérêt d'une recherche sur les processus d'apprentissage prend alors tout son sens pour décrypter ce comportement humain.

La contribution la plus populaire d'Argyris et Schön est leur modèle des boucles d'apprentissage. Les apprentissages pour ces auteurs sont le fruit d'un décalage perçu entre résultats espérés et résultats obtenus, les résultats espérés étant guidés par la théorie d'action (si je fais x, j'obtiendrai y). La théorie d'action définit les mécanismes et les choix qui mènent d'une situation à une conséquence recherchée. Ainsi, l'organisation se retrouvant dans cette situation va, pour atteindre la conséquence, adopter une stratégie d'action. L'idée selon laquelle cette stratégie d'action va bien mener à la conséquence, est le bon « chemin », est nommée Paradigme. La conséquence recherchée est quant à elle définie, dictée par les valeurs directrices de l'organisation.

Si la conséquence recherchée n'est pas atteinte, l'organisation peut en conclure que la stratégie d'action était mauvaise, ou que son paradigme était faux, c'est-à-dire que la stratégie d'action a bien été effectuée, mais n'allait jamais conduire à cette conséquence recherchée : modifier alors la stratégie d'action ou le paradigme constitue un apprentissage de simple boucle (ou « premier ordre »). En revanche, si l'organisation commence à s'interroger sur les conséquences mêmes atteintes, en se demandant par exemple si ces conséquences sont bien souhaitables par rapport à la situation initiale, ce sont les valeurs directrices de l'organisation qui seront modifiées : il s'agit d'un apprentissage en double boucle (ou « second ordre »).

Cette grille d'analyse a été largement adoptée par les auteurs de la discipline, et également élargie à d'autres disciplines (sciences politiques, sciences de l'environnement, etc.). Abstraction faite des éléments théoriques, l'apprentissage en simple boucle se réfère à la question « faisons-nous les choses comme il faut ? », alors que l'apprentissage en double boucle se réfère à la question « faisons-nous les bonnes choses ? ».

FIGURE 2-2 THÉORIE D'ACTION ET BOUCLES D'APPRENTISSAGES. D'APRÈS ARGYRIS ET SCHÖN, 2001



Argyris et Schön développent également une troisième catégorie d'apprentissage, qu'ils qualifient de « deutéro-apprentissage ». Il s'agit de la capacité d'un individu ou d'une entreprise à « apprendre à apprendre », à développer les compétences permettant de devenir une organisation qui pratique activement la création d'apprentissages, plus tard qualifiée d'« organisation apprenante ».

Il peut être également intéressant à ce sujet de mentionner les travaux de Bateson (1972). Même si cet anthropologue n'a pas développé sa théorie des apprentissages dans le cadre des organisations, son travail est suffisamment cité, notamment par Argyris et Schön eux-mêmes concernant la notion de deutéro-apprentissage, pour mériter d'être mentionné ici. Bateson propose, à l'instar d'Argyris et Schön, une classification des apprentissages en 5 types, chaque type étant « supérieur » au précédent. Ainsi, l'apprentissage 0 fait référence à la situation sans apprentissage. L'apprentissage I fait référence à l'apprentissage tel quel. L'apprentissage II est mentionné comme deutéro-apprentissage (« apprendre à apprendre »), qui est en fait un *changement de l'apprentissage I*. Récursivement, il appelle apprentissage III un changement d'apprentissage II, et ce jusqu'à l'apprentissage V. Cette théorie est une conceptualisation tirée des sciences cognitives, et non un cadre d'analyse des apprentissages organisationnels. Pourtant, le concept de deutéro-apprentissage qu'il propose deviendra plus tard central pour les chercheurs et praticiens se focalisant sur le concept de *l'organisation apprenante*. Cette réflexivité donne en effet une nouvelle dimension à l'apprentissage par rapport à celle proposée par Cyert et March (*op. cit.*). L'organisation, dans sa dimension apprenante, ne se réduit plus seulement à sa capacité à s'adapter à de nouveaux signaux, à créer de nouvelles

règles et normes, mais les individus qui la composent peuvent produire des automatismes sur ces processus, les affiner et les corriger.

### 2.1.1.3. Apprentissage en triple boucle, une notion en débat

Alors que les concepts de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>nde</sup> boucle tels que définis par Argyris et Schön sont largement acceptés et utilisés, la notion de triple boucle est plus floue, et de nombreux auteurs l'utilisent sans vraiment réfléchir à son origine.

En effet, il est fréquent de voir le terme triple boucle attribué à Argyris et Schön (Romme et Van Witteloostuijn, 1999 ; Yuthas, Dillard et Rogers, 2004), quand bien même ce terme, ou ses variations, n'apparaît nulle part dans leurs écrits.

Tosey et al. (2012) affirment non seulement l'absence d'un tel terme, mais également de quelque concept s'en rapprochant. Ce que ces auteurs attribuent à Argyris et Schön est en fait précisément la notion de « deutéro-apprentissage », applicable à la première et seconde boucle, et qui fait référence à la capacité des organisations à « apprendre à apprendre », ou plutôt à améliorer et conceptualiser le processus d'apprentissage de première et seconde boucle. Ils expliquent en effet :

*« Un type d'apprentissage organisationnel en double boucle extrêmement important est l'apprentissage de deuxième niveau, par le biais duquel les membres d'une organisation pourront éventuellement découvrir et modifier le système d'apprentissage qui conditionne les schémas dominants de l'investigation organisationnelle. C'est l'équivalent organisationnel de ce que Gregory Bateson (1972) appelle le deutéro-apprentissage, c'est-à-dire un apprentissage de deuxième niveau : apprendre à apprendre » (Argyris et Schön, 2001, p. 53).*

Pourtant, de nombreux auteurs traduisent cette notion par « apprentissage en triple boucle ». Romme et Van Witteloostuijn (*op. cit.*) par exemple confondent explicitement les deux, ainsi que Yuthas et al. (*op. cit.*). Je rejette ce rapprochement, pour la simple raison qu'il n'est pas nécessaire de renommer le concept « d'apprendre à apprendre » quand celui-ci est si bien défini par deux références majeures de la discipline, à savoir le deutéro-apprentissage chez Argyris et Schön et l'apprentissage de deuxième niveau chez Bateson.



C'est d'ailleurs à la classification de Bateson que se réfèrent d'autres auteurs pour définir l'apprentissage en triple boucle, le rapprochant de son apprentissage de niveau III. Il s'agit d'un changement profond de cadre de référence, équivalant à un changement de paradigme (Isaacs, 1993). Effectivement, d'autres auteurs écrivent de l'apprentissage en niveau III qu'il correspond à un changement de « réalité »<sup>18</sup>.

Une troisième définition de l'apprentissage en triple boucle identifiée dans la littérature est celle d'un « apprentissage supérieur » à celui en double boucle. D'après Tosey et al. (*op. cit.*), la référence la plus ancienne à cette notion vient d'un article de Hawkins qui mentionne les limites du concept d'Argyris et Schön, et le besoin d'aller « au-delà » de l'apprentissage en double boucle (Hawkins, 1991). Ainsi, ce concept fait souvent référence au système de traditions de l'organisation (Nielsen, 1993) ou encore à son système de gouvernance.

Dans le contexte d'un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance, je pense que ces deux dernières définitions se rejoignent en un point. Dans la première, l'apprentissage en triple boucle serait l'apprentissage d'un nouveau « cadre de référence », d'une nouvelle réalité ; dans la deuxième, ce serait l'apprentissage d'un nouveau système de gouvernance. Or, ce nouveau système de gouvernance correspond précisément pour les acteurs du territoire à ce nouveau cadre de référence ou cette nouvelle réalité. **Dans mon cadre, j'adopterai donc une définition de l'apprentissage en triple boucle contingente à la gouvernance territoriale, qui se réfèrera aux modifications cognitives et comportementales nécessaires à ce changement de paradigme.** Je développerai par exemple, en chapitre cinq, la nécessité de produire une vision partagée du territoire, ou encore en chapitre huit le besoin d'intégrer la redéfinition des rôles de chaque acteur du territoire.

### 2.1.2. Les grands courants du champ de recherche

---

#### 2.1.2.1. Approche classique, approche constructiviste

---

L'orientation qu'ont prise les travaux depuis les premiers éléments de théorie se sépare en deux courants de pensée. Le numéro spécial d'Organization Science de 1991 illustre les prémisses de cette séparation (Easterby-Smith et Lyles, 2011, chap. 1). Des auteurs comme March, Huber ou Simon se posent des questions sur la maximisation de l'efficacité de l'utilisation de la connaissance en entreprise, dans la lignée d'Argyris et Schön (*op. cit.*). Brown

---

<sup>18</sup> Tosey et al. (2012) donnent l'exemple du film « Truman Show », dans lequel le héros éponyme voit son cadre de référence brutalement changer lorsqu'il réalise que sa vie entière n'est en fait qu'une émission de télé-réalité. Il doit alors réinterpréter toutes ses expériences passées à l'aune de ce nouveau cadre.

et Duguid (*op.cit.*) ainsi que Lave et Wenger (*op. cit.*) de leur côté marquent la naissance d'un courant d'une autre nature : l'approche constructiviste, qui se focalise sur les processus sociaux à l'origine des apprentissages. Cette approche a par la suite été développée notamment par les travaux de Cook et Yanow (1993) et Gherardi et al. (1998), respectivement sur les thèmes de la culture organisationnelle et de l'apprentissage situé.

Cette séparation entre approche « classique » et approche constructiviste est vue par certains comme deux branches évoluant chacune de leur côté. Pour d'autres, l'approche classique forme « l'ancien » apprentissage organisationnel et l'approche constructiviste le « nouveau » (Örtenblad, 2001). S'il est sûr que les enjeux de la recherche aujourd'hui se situent principalement dans la tradition constructiviste (communautés de pratiques, réseaux sociaux, construits sociaux influençant l'utilisation de la connaissance), « l'ancienne méthode » n'a pas pour autant été abandonnée, notamment concernant les recherches sur les avantages compétitifs et les capacités dynamiques.

**Si les travaux d'Argyris et Schön sont fondamentaux et ont toute leur place dans la construction d'un cadre théorique, c'est à l'approche constructiviste que je m'intéresse principalement, et vers laquelle je me tourne à la recherche d'éléments d'analyse.**

Les deux principales théories découlant des travaux de 1991 dans la tradition constructiviste sont donc d'une part l'apprentissage situé (Lave et Wenger, 1991) et les communautés de pratique (Brown et Duguid, 1991). Concernant les communautés de pratique, si je ne mobilise pas ce concept dans mon cadre de référence, je reconnais tout de même son intérêt, et pourrai le mentionner sans en modifier l'idée ni apporter d'éléments nouveaux. J'utiliserai la définition originelle, la communauté de pratique faisant référence à un groupe de praticiens partageant leurs expériences pour stimuler la recherche de solutions et l'apprentissage.

Concernant l'apprentissage situé, il est important de s'y arrêter plus longtemps, principalement pour ses implications par rapport à mon objet de recherche, la gouvernance territoriale. Lave et Wenger le définissent comme un apprentissage qui est défini par son contexte, c'est-à-dire que le savoir créé n'a de sens que dans la situation dans laquelle il a été créé. Cette notion que les anglophones nomment *embedded knowledge* (savoir ancré) se situe ontologiquement au niveau du collectif, *embodied knowledge* (savoir incarné) se situant au niveau de l'individu (Avenier et Schmitt, 2007). L'intérêt que je porte à cette théorie vient du fait qu'il s'agit d'observer les apprentissages produits par la situation, et donc pour le

chercheur de partir de ce que font les gens pour analyser leurs pratiques (Collard et Raulet-Croset, 2006).

Cette approche-ci me paraît tout à fait pertinente pour mon sujet de recherche. En effet, d'après Rashman et al. (2009), l'approche sociale des apprentissages, qui se centre sur le produit des interactions sociales, prend tout son sens dans le contexte des organisations publiques. Cela semble d'autant plus juste dans le contexte de gouvernance, où, d'un point de vue pratique, les interactions entre acteurs publics et privés sont justement un but recherché. Du point de vue scientifique, c'est justement pour ses interactions sociales qu'il devient intéressant d'analyser les phénomènes de gouvernance. Le point de vue constructiviste est alors plus à même d'éclairer ces questions, et l'apprentissage situé permet justement d'étudier les apprentissages *produits* par ces interactions et ces situations de gouvernance.

### 2.1.2.2. De l'individu à l'organisation, les sujets de l'apprentissage

Lähteenmäki et al. (2001) proposent une synthèse des divergences dans le sujet de l'apprentissage, montrant deux principales positions : l'apprentissage effectué par les individus ou l'apprentissage effectué par l'organisation.

Pour Argyris et Schön, l'apprentissage organisationnel est un apprentissage effectué par l'individu *au nom* de l'entreprise, c'est-à-dire pour son compte et en son sein. Traditionnellement, l'apprentissage organisationnel est vu comme individuel dans les premiers travaux (Kolb, 1984 ; Senge, 2006).

D'autres ont une approche plus sociologique de la question, et affirment que l'organisation peut apprendre à un niveau systémique. L'organisation est alors vue comme une entité qui peut apprendre en tant qu'individu propre. Ainsi, Hedberg (1981) affirme que si l'apprentissage s'effectue bien au niveau de l'individu, l'organisation n'en est pas moins capable d'apprendre, puisque lorsque les individus s'en vont et sont remplacés, l'organisation conserve certains comportements, modèles mentaux et valeurs.

Dans la lignée de cette idée « d'organisation » comme individu capable d'apprendre, d'autres auteurs affirment que l'individu et l'organisation sont deux entités distinctes, et que chacune est capable d'apprendre sans que l'autre reproduise le comportement (Cummings et Worley, 2014).

Les deux notions (apprentissage individuel vs apprentissage organisationnel) ne sont pas antinomiques, mais peuvent faire référence à des formes différentes d'apprentissage. Le modèle de circulation de la connaissance de Nonaka et Takeuchi (*op. cit.*) est une manière de réconcilier les deux approches, proposant une diffusion de la connaissance de l'individu qui l'a créé au groupe, puis à l'organisation où elle devient alors savoir organisationnel (voir partie ci-après).

Örtenbald (2001) souligne une troisième catégorie de sujet apprenant, dans la lignée constructiviste : celle du collectif, c'est-à-dire de la somme des individus qui apprennent en interagissant les uns avec les autres, et qui n'est pas égale, mais supérieure à la somme des apprentissages effectués par chacun de ces individus. On se sépare alors de l'approche cognitive pour s'ancrer dans la théorie sociale de l'apprentissage, ou *social learning*. L'apprentissage organisationnel est alors culturel et spécifique à l'organisation (Cook et Yanow, 1993). Cette vision du collectif comme sujet de l'apprentissage reflète l'approche des apprentissages situés de Lave et Wenger et en est indissociable. **C'est donc dans cette lignée que je m'inscris, même si je reste convaincue que des apprentissages individuels peuvent être formulés lors de ces interactions.** La seule différence est qu'alors, ces apprentissages ne peuvent pas être qualifiés d'apprentissages organisationnels, même s'ils peuvent avoir une implication sur le groupe, notamment lors de la création de routines défensives. Les apprentissages organisationnels sont des connaissances, des savoirs, etc. qui permettent de résoudre, collectivement, des problèmes ou situations nouvelles au sein des organisations en vue d'améliorer son fonctionnement, garantir sa pérennité et sa viabilité. Par conséquent, les apprentissages de gouvernance ont bien vocation à être de nature organisationnelle.

### 2.1.2.3. La connaissance organisationnelle

Bien que je me focalise sur le **processus d'apprentissage** plutôt que sur les connaissances créées, la théorie de la création de connaissances organisationnelles de Nonaka et Takeuchi a la valeur de fournir un cadre d'analyse complet du processus de transmission des connaissances au sein d'une organisation.

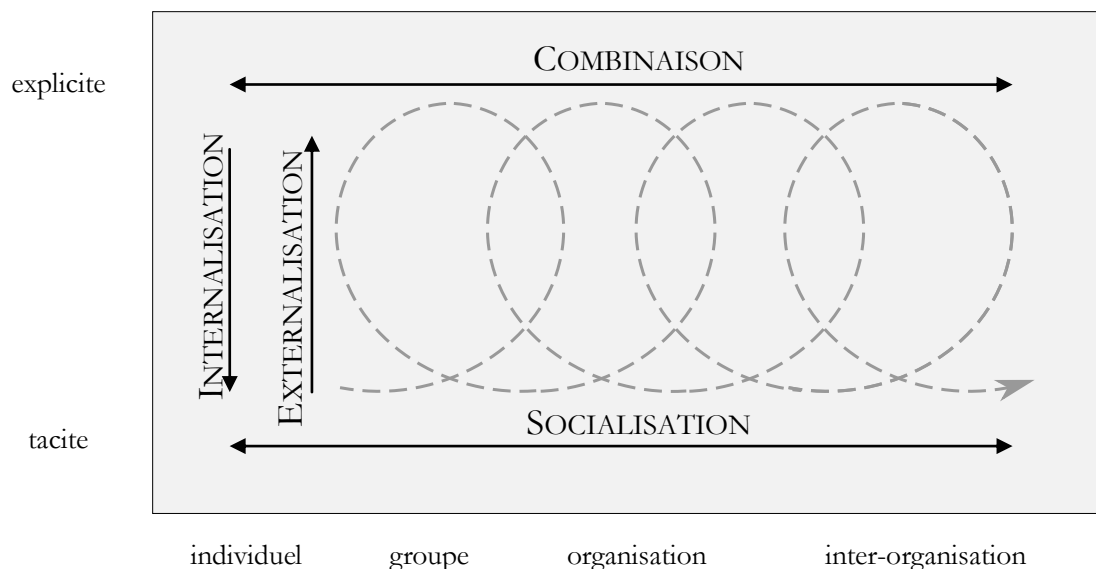
Les auteurs proposent, dans la lignée de Polanyi, une séparation entre connaissance tacite et connaissance explicite. La connaissance tacite se définit comme les savoirs subjectifs acquis par la pratique et l'expérience. Elle est inscrite dans son contexte (*embedded*) et située. La

connaissance explicite se réfère aux savoirs objectifs et rationnels, acquis par la formation (théorie). Elle est libre de contexte et transposable d'une situation à une autre.

Outre cette dimension épistémologique de la connaissance, ils proposent également une dimension ontologique : le sujet de la connaissance. Ainsi, selon eux, l'individu tout comme l'organisation peuvent être détenteurs de savoirs tacites et explicites. Il ne s'agit pas d'une dualité, mais d'un gradient allant de l'individu à l'interorganisation (transfert de connaissance d'une organisation à l'autre).

L'intérêt de coïncider ces deux dimensions est alors de pouvoir illustrer la circulation de la connaissance, son passage d'une forme ontologique ou épistémologique à une autre.

FIGURE 2-3 CIRCULATION DE LA CONNAISSANCE. D'APRÈS NONAKA ET TAKEUCHI (1997)



Ce passage, appelé « conversion », est présenté sous quatre formes (voir figure 2-3 ci-dessus). La transmission d'une personne à l'autre de connaissance tacite se fait par « socialisation ». La transformation de la connaissance tacite en connaissance explicite s'appelle « externalisation ». Le passage de connaissance explicite en connaissance tacite s'appelle « internalisation », et le passage de connaissance explicite en connaissance explicite se nomme « combinaison ». La connaissance se propage alors par cycle ou « spirale » qui intègre les quatre processus de conversion lors de sa diffusion dans l'organisation.

Ce cadre d'analyse pourra me permettre d'analyser les types de connaissance produits sur le territoire, et surtout de comprendre leurs formes de transmissions entre individus au-delà des situations de gestion, voire entre territoires.

#### 2.1.2.4. Quelle valeur donner à l'apprentissage ?

---

De nombreux auteurs partent du principe que l'apprentissage a une connotation positive pour l'organisation, que tout apprentissage est « positif ». Pourtant, Argyris et Schön soulignent l'importance de comprendre les mécanismes tels que les routines défensives et les mauvaises habitudes organisationnelles. Ce questionnement de la *valeur* de l'apprentissage est crucial (Lähteenmäki, Toivonen et Mattila, 2001) et il est important que je détermine ce que je considérerai comme apprentissage dans mes études de cas.

S'il est difficile de pouvoir donner une dimension normative à la connaissance (que pourrait constituer une « mauvaise » connaissance pour l'entreprise ?), je considérerai, dans la lignée des travaux d'Argyris et Schön, que tout changement de *comportement* constitue un apprentissage, qui peut être positif ou négatif pour l'organisation. Il me paraît important de prendre en compte ces changements négatifs pour comprendre leur origine, leurs mécanismes, mais également étudier quels changements organisationnels ils produisent eux-mêmes.

#### 2.1.3. Les dimensions de l'apprentissage : éléments descriptifs

---

Comme je l'ai précisé en début de chapitre, je m'intéresserai principalement aux *processus* de formation des apprentissages sur le territoire, et en particulier à leur dimension située (située sur le territoire, mais également par les instruments). Par conséquent, pour la construction du cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance, c'est principalement aux travaux concernant les apprentissages organisationnels que je ferai référence, en opposition aux travaux sur la gestion des connaissances. Je m'inscris dans la lignée des constructivistes et considère que l'apprentissage est situé dans un contexte et que les savoirs créés n'ont de sens que pour ce contexte. Le processus d'externalisation et de combinaison peut en revanche permettre d'extraire du contexte des savoirs plus « universels ».

Pesqueux et Durance (2004) identifient cinq éléments pour décrire les apprentissages, tirés de la littérature : l'objet de l'apprentissage, le point, le déclencheur, l'objectif et le processus.

**L'objet de l'apprentissage** se réfère à ce que celui-ci *produit* : s'agit-il de connaissance nouvelle, de changement de comportement ou de routine ? Au-delà de la distinction connaissance/comportement, je peux également, en réconciliant les modèles d'apprentissages organisationnels de ceux de la connaissance créatrice de Nonaka et

Takeuchi (*op. cit.*), proposer une analyse plus détaillée. L'objet de l'apprentissage peut alors être identifié comme connaissance nouvelle, véritable innovation dans l'organisation, ou comme connaissance diffusée, par combinaison, socialisation, etc.

**Le point de l'apprentissage** se réfère à l'identité de l'apprenant : s'agit-il d'un apprentissage individuel ou collectif ? Comme nous l'avons vu précédemment, les sujets de l'apprentissage varient dans la littérature en fonction des courants et des objets de recherche.

**Le déclencheur de l'apprentissage** est identifié par Argyris & Schön (*op. cit.*) comme ce fameux décalage entre résultats attendus et résultats observés. Cependant, je pense que tous les apprentissages organisationnels ne sont pas le fruit de ce décalage. En effet, quelle place donner à la diffusion de l'innovation lorsqu'elle est adoptée comme nouvelle pratique, quand bien même les pratiques précédentes étaient efficaces ? Ne s'agit-il pas d'un apprentissage ? C'est par exemple ce que suggère David (1998) lorsqu'il parle des innovations managériales « orientées connaissance » (ou IOC) comme des instruments capables de modifier les connaissances dans l'organisation. Les déclencheurs de l'apprentissage sont finalement multiples. Ils peuvent être provoqués par des individus, comme le sont les apprentissages cognitifs en sciences de l'éducation, par des *outils de gestion* (Moisdon, 2005), mais aussi en réaction à des perturbations de l'environnement.

Plutôt que d'**objectif de l'apprentissage**, je préfère parler d'**effet de l'apprentissage** puisque parler d'objectif sous-entend une intention affirmée de la part des apprenants de produire de la connaissance ou de nouveaux comportements, écartant de fait toutes les situations d'apprentissage par exploitation. L'effet de l'apprentissage, dans le cadre de référence d'Argyris et Schön, varie de la première boucle au deutéro-apprentissage : effet sur la stratégie, effet sur les buts et valeurs, effet sur la capacité même à apprendre. En fait, il semble que l'effet de l'apprentissage soit bien souvent la manière par laquelle les auteurs classifient les différents types d'apprentissages : Argyris et Schön avec les boucles, Bateson (1972) et les niveaux de zéro à II, Moisdon et les niveaux stratégique, organisationnel et opérationnel, etc. J'identifierai également d'autres effets produits par les apprentissages de gouvernance (voir chapitre dix pour une synthèse de ces effets).

**Le processus d'apprentissage**, enfin, décrit la manière dont l'apprentissage lui-même a été formé : adaptation (Cyert et March, *op. cit.*), imitation (Kœnig, 2006), essai-erreur (Bandura, Ross et Ross, 1963). Je choisis pour cet élément de description de décrire les apprentissages selon deux types de processus : le modèle de boucle d'Argyris et Schön me permet de décrire

le processus de création de la connaissance, et le modèle de Nonaka et Takeuchi me permet de décrire le processus de diffusion de celle-ci.

Koenig (*op. cit.*) propose une dimension supplémentaire, la dimension spatio-temporelle. Si j'adresse la dimension spatiale dans l'approche constructiviste, notamment en référence à l'apprentissage situé, la dimension temporelle semble être une notion intéressante. D'après Koenig, « *il n'est pas besoin que les individus quittent l'organisation pour qu'un apprentissage soit perdu* ». Au-delà du temps d'apprentissage, cette remarque me semble surtout révéler **la durabilité de l'apprentissage**. Je propose ainsi de questionner les apprentissages identifiés à la fois par rapport au *temps*, mais également dans leur validité et reconnaissance. Les savoirs sont en effet quotidiennement révisés, remis en cause, critiqués, etc. Qu'en est-il des apprentissages de gouvernance ? Comment s'inscrivent-ils dans le temps et la durée ?

TABLEAU 2-1 ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION DES APPRENTISSAGES

ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION	Définition
OBJET	Création de connaissance, Modification de comportement
POINT	Individuel, Collectif, Organisationnel
DÉCLENCHEUR	Évènement, Outil, Acteur
EFFET	Ce que l'apprentissage produit ou provoque
PROCESSUS	1 <sup>ère</sup> , 2 <sup>nde</sup> ou 3 <sup>ème</sup> boucle Combinaison, Socialisation, Internalisation
DURABILITÉ	L'apprentissage a-t-il une vie au-delà de la situation de gestion ?



### 2.1.4. Les recherches sur l'apprentissage organisationnel dans le secteur public

---

Senge précise dans sa théorie de l'organisation apprenante que cette notion ne pouvait s'appliquer au secteur public, notamment à cause d'une incapacité de ce secteur à développer une vision à long terme et une unicité des buts et de la vision (Senge, 2006). De nombreux chercheurs en gestion publique ont pourtant mobilisé ces théories pour analyser les apprentissages organisationnels dans les organisations publiques. Ma construction d'un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance consiste à puiser dans des concepts bien souvent développés pour le secteur privé pour les appliquer dans un cadre de coopération entre secteur public et secteur privé. Il est donc important d'approfondir cette question de l'utilisation des théories de l'apprentissage organisationnel dans le secteur public.

#### 2.1.4.1. Rareté et pauvreté de la littérature, prévalence de l'approche constructiviste

---

Depuis cette publication de Senge, de nombreux auteurs ont souligné l'importance des apprentissages dans le contexte public. Ainsi, Rashman et al. (2009) indiquent que c'est même un processus central, tant en terme d'apprentissage à l'intérieur des organisations publiques qu'en terme d'apprentissages interorganisationnels.

Gilson et al. (2009) précisent que le champ de l'apprentissage organisationnel est principalement développé pour le secteur privé. Cependant, la littérature sur l'apprentissage organisationnel dans le secteur public développe tout de même ses propres idées.

Le peu de littérature existante ne semble pas apporter le même soin à l'analyse des processus et phénomènes d'apprentissage que ce que l'on peut trouver concernant le secteur privé, en partie à cause du manque de promotion de l'apprentissage dans les organisations publiques. Une revue de la littérature existante sur le sujet (Rashman et al., *op. cit.*) met pourtant en évidence la prévalence de l'approche constructiviste (apprentissage social). Cela peut s'expliquer par le fait que les organisations publiques sont souvent décrites comme plus floues, dépassant leurs propres limites organisationnelles ou prenant la forme de réseaux. L'approche constructiviste permet alors d'analyser l'influence de cette forme particulière sur les apprentissages.

Par ailleurs, l'une des conclusions de leur travail bibliographique est la profonde différence qu'il peut exister entre la création de connaissance dans les organisations publiques et dans les organisations privées. Par exemple, la production de connaissance serait une activité délibérée et stratégique dans les organisations privées, alors qu'elle apparaît dans les organisations publiques comme un résultat de la politique (Rashman et al., *op. cit.*). De leur côté, les chercheurs en sciences politiques étudient le fonctionnement de l'État, aussi bien à l'échelle nationale que locale. Ma recherche d'articles discutant des liens entre apprentissages et gouvernement local montre qu'ils ont également abordé cette question des apprentissages.

#### 2.1.4.2. La dimension politique, un frein à l'apprentissage organisationnel ?

---

Pour Common (2004), l'apprentissage organisationnel dans le contexte public peut-être rattaché à la capacité d'une organisation publique à appliquer de nouvelles connaissances au processus d'élaboration d'une politique publique. L'apprentissage organisationnel est alors vu comme une manière d'améliorer les capacités de création de politiques publiques du gouvernement, alors que le *policy learning* adresse les apprentissages effectués au-delà du gouvernement par ceux chargés de son application. Cette vision de l'apprentissage centré sur l'élaboration de la politique opposé à l'apprentissage centré sur son adoption fait écho à l'approche qu'ont Le Bourhis et Lascoumes des instruments de gestion (2014). Ces derniers proposent trois niveaux au sein desquels l'instrument peut être contesté : le premier niveau concerne les acteurs chargés de la conception de l'instrument ; le deuxième niveau concerne les acteurs chargés de sa mise en place ; et enfin le troisième niveau concerne les acteurs qui en sont la cible.

Ainsi, l'apprentissage organisationnel vu par Common ferait référence au premier niveau proposé par Le Bourhis et Lascoumes, alors que le concept de *policy learning* ferait référence aux deux autres niveaux.

Cependant, selon Common (*op. cit.*), les enjeux politiques des acteurs, chargés de l'élaboration des politiques publiques et des instruments de cette politique, compromettent l'application du concept d'apprentissage organisationnel au gouvernement. Common illustre cette hypothèse avec l'exemple de situations produites par le *New Public Management*, lors desquelles les « compétitions » produites entre services créaient des situations de rétention d'information, empêchant la diffusion de la connaissance et donc les apprentissages. Pourtant, Gilson et al. (*op. cit.*) précisent que la surveillance des organisations non

gouvernementales sur le gouvernement peut encourager les apprentissages en rendant ces organisations plus responsables que dans le secteur privé. Dans les situations de gouvernance, cela semble être renforcé par une intensification des dialogues entre acteurs. **La gouvernance apparaîtrait alors comme une situation intermédiaire ou cette intensification viendrait « réparer » le frein politique, permettant au territoire de multiplier les apprentissages.**

### 2.1.4.3. 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> boucles d'apprentissage dans le secteur public

Certains auteurs avancent également l'idée selon laquelle l'apprentissage en double boucle, apparenté à un changement de valeurs directrices, est limité par la vision politique des élus (Common, 2004 ; Ranson et Stewart, 1994). Enfin, les auteurs avancent que les organisations publiques sont fréquemment limitées à des apprentissages en simple boucle à cause d'obstacles bureaucratiques et politiques.

Pour moi, cette idée est limitatrice. D'une part, elle exclut la capacité des élus, hommes politiques, à « apprendre » eux-mêmes, notamment dans un cadre de concertation par contact avec les autres, qui leur permettrait par exemple de changer d'opinion et de proposer d'autres valeurs directrices. D'autre part, si l'on conçoit l'apprentissage organisationnel comme la capacité d'une organisation à créer de nouvelles connaissances et compétences, alors peu importe l'acteur à l'origine d'un apprentissage. Si les administrateurs d'une organisation publique sont restreints à des apprentissages de première boucle, cela n'implique pas que l'organisation elle-même soit incapable d'en réaliser par le biais de ses élus. En fait, les mécanismes de gouvernance apparaissent alors bien comme des moyens d'effacer les « limites » en termes d'apprentissages que peut poser une gestion plus verticale, puisqu'administrateurs et élus peuvent alors apprendre côte à côte.

**Ainsi, une revue de la littérature montre l'intérêt d'explorer les apprentissages organisationnels dans le contexte de la gouvernance. Si les apprentissages sont peu explorés dans le secteur public, ils le sont encore moins dans des situations hybrides ou élus locaux, employés du secteur public et citoyens doivent coopérer pour co-construire un territoire.** Ce positionnement constructiviste prend tout son sens dans ce contexte, l'étude des interactions entre les acteurs permettant de révéler les apprentissages. Cependant, la construction d'une grille d'analyse originale et adaptée à ma question de recherche est nécessaire.

---

## 2.2. OUTILS, INSTRUMENTS, DISPOSITIFS

---

La notion d'apprentissage est étroitement liée à celle de changement (Lähteenmäki, Toivonen et Mattila, 2001). Or, selon Lascoumes et Simard (2011), l'approche par les instruments permet justement de comprendre ce changement, en analysant non plus simplement l'action des individus, mais également la « matérialité » de l'action publique. Ce sont parfois même les outils et instruments de gestion qui offrent les innovations techniques et sociales et véhiculent ce changement (Berrebi-Hoffmann et Boussard, 2005). Ainsi, les outils et instruments de gestion n'ont pas qu'un rôle passif de « contenant » des savoirs, mais ils peuvent être un moyen privilégié de création d'apprentissages (Aggeri et Hatchuel, 1997), par exemple parce qu'ils vont modifier dynamique de l'action collective (Martin et Picceu, 2007).

### 2.2.1. Les instruments en sciences de gestion

---

Technique gestionnaire, outil de gestion, innovation managériale, artéfact ... sont autant de termes utilisés par divers auteurs pour désigner l'objet de leurs recherches. Certains pointent du doigt les différences entre ces termes. Comme je me pencherai plutôt sur les différences entre outils, instruments et dispositifs, j'accepte ci-après l'outil de gestion comme terme générique englobant ces variations. Je définirai plus tard les différences que j'entends plus particulièrement entre outils, instruments et dispositifs.

#### 2.2.1.1. Outils de gestion

---

##### 2.2.1.1.1. Éléments de définition

---

Les outils de gestion comme objet de recherche sont depuis les années 60 en croissance, tant par l'expansion de l'intérêt que leur portent les chercheurs que par la multiplication de l'instrumentation dans la pratique gestionnaire. En France, une communauté de chercheurs (Centre de Recherche en Gestion à l'École Polytechnique, Centre Gestion Scientifique à Mines ParisTech) s'intéresse particulièrement aux outils de gestion par l'observation qu'ils en font dans les entreprises. Selon eux, l'appropriation des outils par les acteurs serait souvent éloignée des intentions originelles de leurs créateurs. Moisdon (1997) définit l'outil de gestion comme étant « *toute formalisation de l'activité organisée, de ce qu'elle est ou de ce qu'elle sera, ou encore de ce qu'elle devrait être* ».

En 1992, Hatchuel et Weil publient *l'expert et le système*, dans lequel ils identifient trois composantes des *innovations managériales* : un substrat technique, une philosophie gestionnaire et une vision simplifiée des relations organisationnelles (Hatchuel et Weil, 1992). Le substrat technique est la dimension concrète de l'outil, faite de moyens, paramètres, qui permettent à l'outil de fonctionner. La philosophie gestionnaire représente le but, l'objectif final donné à l'outil tel que son créateur l'a conçu. J'y vois une dimension politique, puisque la finalité d'un outil de gestion est toujours empreinte de la *direction* dans laquelle son créateur veut mener l'organisation ou l'action collective. Enfin, la vision simplifiée des relations organisationnelles porte les représentations que le créateur de l'outil se fait des rôles de chacun dans l'organisation, et de la manière dont ceux-ci interagissent les uns avec les autres. C'est peut-être Moisdon (*op. cit.*) qui explique le mieux l'ampleur de cette dimension : « *une technologie de gestion est prescriptive [...] : elle crée même l'acteur lui-même, lui assignant une place, définissant pour lui un système de valeurs par une spécification de performances, lui indiquant comment il doit se coordonner avec les autres* ».

Ce qui m'intéresse dans l'approche par les outils et instruments de gestion n'est pas l'outil lui-même, mais comment il entre en interaction avec les individus, et donc avec l'organisation.

#### 2.2.1.1.2. Trois approches dans l'analyse des interactions outils/organisation

---

##### *Diffusion et adoption*

Dans son ouvrage sur la diffusion de l'innovation, Rogers (2004) conceptualise la manière dont l'innovation est acceptée au sein de l'organisation. De manière similaire, Davis (1989) parle de l'adoption des outils de gestion comme enjeu dans les organisations. Le destin d'un outil innovant est donc défini dans cette approche par un choix binaire : rejet ou acceptation/adoption. De même, l'outil n'a que deux trajectoires possibles : conception→adoption ou conception→rejet.

##### *Appropriation*

Face aux limites du modèle d'adoption/rejet de l'outil de gestion, De Vaujany (2006) propose un modèle qui dépasse le diptyque conception-usage pour illustrer le chemin de la conception à l'usage dans toute sa richesse. L'étude de ce processus, nommé « appropriation des outils de gestion », naît d'un constat : la multiplication d'outils de gestion venus « de l'extérieur » (normes, règles comptables, logiciels...) au sein des organisations. Cette

multiplication conduit de nombreux chercheurs à se poser la question du devenir de ces outils. L'auteur propose alors deux théories qui peuvent s'opposer dans l'analyse de l'appropriation des outils. Dans la première théorie dite de « conception à l'usage » (Lin et Cornford, 2000), l'outil est conçu au fur et à mesure qu'il en est fait usage dans l'organisation. Dans cette théorie, l'outil n'a pas d'existence propre hors de l'organisation. Dans la deuxième théorie dite de « mise en action », l'outil est d'abord conçu puis soumis à appropriation par ses usagers<sup>19</sup>. Dans les deux théories, ce qui est attendu de l'outil est avant tout une transformation : l'outil a vocation à être détourné, instrumenté. Dans le rapport outils/organisation, il est alors indéniable que l'organisation a une influence sur l'outil. Ce modèle ne reconnaît en revanche pas d'influence de l'outil sur l'organisation (par exemple, quelles reconfigurations des rôles entraîne-t-il ?) hors des apprentissages nécessaires pour le processus d'appropriation.

### *Contextualisation*

David (1998) décrypte les outils de gestion, qu'il nomme alors « innovations managériales », en leur donnant trois dimensions d'analyse :

- le rapport de l'outil à la connaissance ou aux relations, de l'innovation managériale centrée sur la production de connaissance, ou IOC, à l'innovation orientée vers l'organisation des relations, ou IOR
- le degré de formalisation de l'outil, du simple cadrage non formalisé à la procédure très formalisée
- le *degré* de contextualisation interne ; celui-ci décrit l'« *état ou processus particulier de transformation réciproque de l'outil par les auteurs et des acteurs par l'outil* »

Ainsi, cette approche du rapport outil/organisation par contextualisation reconnaît le décalage entre la conception de l'outil et son utilisation, mais aussi son caractère transformatif : si l'outil se voit modifié, dans une ou toutes ses composantes telles que définies par Hatchuel et Weil, par sa transposition, sa contextualisation, il modifie également l'organisation par les reconfigurations, réorientations, qu'il opère. Le modèle de contextualisation interne est en cela plus riche que les précédents, parce qu'il intègre cette dimension transformative.

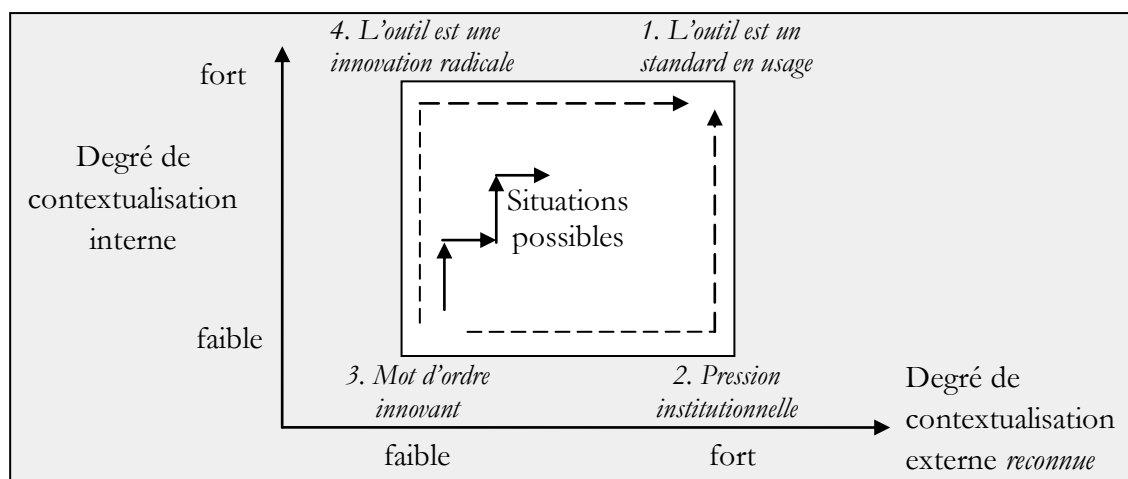
---

<sup>19</sup> L'auteur fait ici référence à Moisdon et Hatchuel dont les œuvres auraient fortement influencé cette théorie de la « mise en action ».

Quand le modèle de diffusion n'admet qu'un système binaire (rejet/adoption), et que le modèle d'appropriation n'admet que la transformation de l'outil par l'organisation, l'analyse par contextualisation permet de rendre compte de la richesse de l'interaction dans son intégralité. Pour accéder aux apprentissages, cela signifie comprendre à la fois comment les organisations ou individus de celles-ci produisent des connaissances et modifient leurs comportements pour utiliser l'outil, mais également comment ce dernier entraîne des apprentissages organisationnels. David dit de ce processus qu'il est une « exploration croisée » qui vise à un ajustement mutuel entre les composantes de l'outil (substrat technique, philosophie gestionnaire et vision simplifiée des relations) et la philosophie gestionnaire et vision des rôles que possèdent les acteurs.

Rouquet (2011) complète ce modèle avec la notion de contextualisation *externe*, déjà proposée par David (*op. cit.*), qui replace l'organisation dans son environnement : si la relation outil/organisation prend forme en interne, la manière dont un même outil peut être déployé dans des organisations similaires peut « inspirer » les acteurs de l'organisation. Rouquet propose alors une lecture de l'outil de gestion à un moment  $t$  au sein de l'organisation (voir figure 2-4 ci-dessous).

FIGURE 2-4 QUATRE SITUATIONS EXTRÊMES POUR UN OUTIL DANS UNE ORGANISATION. D'APRÈS ROUQUET, 2011 (INSPIRÉ DE DAVID).



Ainsi, il est des outils, au moment où on les observe, qui existent depuis longtemps, à la fois au sein de leur organisation et dans leur champ institutionnel. Ce sont des « standards en usage ». D'autres ont été largement adoptés par les organisations similaires, mais pas par l'organisation que l'on observe. Celle-ci subit alors une « pression institutionnelle » à l'adopter par uniformisation. Ensuite, l'outil peut-être innovant, de l'ordre du concept, et utilisé ni encore par l'organisation observée, ni par ses pairs. Enfin, l'outil observé peut être

une « innovation radicale » unique à l'organisation, pas encore diffusée aux autres. Rouquet propose alors deux « chemins » de la contextualisation des outils de gestion dans une organisation : l'innovation institutionnelle, qui passe par l'innovation radicale ; et la conformation institutionnelle, qui passe par la pression institutionnelle. Il reconnaît bien sûr ces chemins comme des extrêmes, et présente des situations de contextualisations qui adoptent plutôt des chemins intermédiaires.

Chiapello et al. (2013) proposent une distinction similaire, l'outil possédant un état « inscrit », dans l'organisation, et un état « circulant », dans la société. Ils invitent alors à « *ne pas limiter le regard à la scène locale sur laquelle l'outil de gestion manifeste le plus directement son existence, mais de faire varier les échelles et les espaces de l'analyse pour en comprendre les origines et les implications* » (p. 251).

Dans mon contexte de l'action publique, ce modèle me paraît particulièrement intéressant pour comprendre les relations entre les territoires et les outils, en général créés en amont et approuvés au Parlement dans une conception encore « top-down » de mode de gouvernement. Contrairement aux organisations privées, les organisations publiques sont fortement règlementées en termes d'outils de gestion. La contextualisation externe se fera par réglementation, et la possible pression institutionnelle prendra alors tout le poids de la loi et du règlement.

#### 2.2.1.2. Les instruments de gestion

Si j'ai jusqu'à présent communément confondu outils, objet, artéfact, technique... dans le but de présenter une approche globale, je peux à présent proposer une distinction majeure entre ces termes pour mon cadre théorique. Je pense notamment que la notion d'*instrument de gestion*, plus que toute autre, est à différencier de celle d'*outil*.

Au-delà de la définition donnée par Moisdon (*op. cit.*), nous pouvons définir plus simplement l'outil comme le « prolongement de la main », un auxiliaire « utile » à visée opérationnelle (Aggeri et Labatut, 2010, p. 9). En rapprochement avec l'analyse d'Hatchuel et Weil sur la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée des relations organisationnelles, je pense que l'outil n'est *qu'un* substrat technique<sup>20</sup>. Son but, sa raison d'être n'est pas ancrée dans son fonctionnement, mais dans l'utilisation qu'en font les individus. Ainsi le marteau peut tout aussi bien planter des clous que briser une vitre, ou servir de presse-papier. En ce sens, les outils de gestion sont les réunions, le tableau de bord...

---

<sup>20</sup> Et donc les instruments de gestion sont bien composés d'outils, ces « substrats techniques ».



L'instrument en revanche est « *le produit d'une opération de pensée supérieure* » (Aggeri & Labatut, *ibid.*). Il est ce porteur du dessein managérial, de cette philosophie gestionnaire, et cette « opération de pensée intellectuelle » qu'est la vision simplifiée des relations.

L'analyse des instruments a longtemps été reliée au second plan, derrière une approche par les acteurs de l'action publique. Les premières utilisations viennent de l'intérêt pour les instruments *innovants* notamment dans la perspective des changements majeurs de paradigmes de l'action publique précédemment expliqués. L'analyse par les instruments sert d'ailleurs à alimenter la critique sur le *New Public Management*, en pointant du doigt notamment la superposition de plusieurs instruments simultanément, sans coordination, ou encore sur l'analyse des effets inattendus de ces instruments sur les comportements des agents publics.

L'analyse par les instruments est particulièrement intéressante dans les cas de gouvernance territoriale, puisqu'il s'agit de phénomènes complexes avec de nombreuses interactions entre différents acteurs. Or, se focaliser sur l'analyse des « intentions » des acteurs demanderait un travail trop important pour séparer les « théories d'action » des « théories d'usage » (Argyris et Schön, 2001), alors que l'analyse des procédures et des outils permet d'accéder directement aux faits (Aggeri et Labatut, 2010). Si les instruments de gestion sont bien souvent des « technologies invisibles » (Berry, 1983), ils ont pourtant un effet de « structuration du réel », dont l'évolution échappe à la volonté du pouvoir. C'est donc à ces instruments qu'il faut s'attacher et étudier pour saisir le réel, plutôt qu'aux intentions ou discours du pouvoir.

### 2.2.1.3. Instruments de gestion et instruments d'action publique

Un instrument d'action publique est un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes & Le Galès, 2010). Tout comme Aggeri et Labatut (*op. cit.*) considèrent les instruments de gestion comme empreints de dessein, porteur d'une philosophie, Lascoumes et Le Galès considèrent l'instrument d'action publique comme « *porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* ». Ils définissent quatre types d'instruments : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. Tout comme l'instrument de gestion possède une vision simplifiée des relations organisationnelles, l'instrument d'action publique possède une théorisation du rapport gouvernant/gouverné.

En cela, la notion d'instrument d'action publique ne me paraît pas fondamentalement différente de ce que j'ai appelé précédemment l'instrument de gestion. Je propose alors de

définir l'instrument d'action publique, tel qu'il est compris par les politologues, comme une forme spécifique de l'instrument de gestion appliquée à l'action publique.

Lascoumes et Simard (2011) résument les trois principales approches relatives à l'étude des instruments dans l'action publique aujourd'hui : l'adéquation entre objectifs et moyens utilisés, qui peuvent éclairer des apprentissages en première boucle, les problèmes de coordination liés à la diversification des instruments, et enfin l'instrument comme construit sociologique et son appropriation par les acteurs. Toutes les approches reconnaissent une dimension politique aux instruments, mais cette dernière approche intègre l'idée selon laquelle les instruments de gestion sont de véritables institutions et sont le reflet des rapports gouvernant/gouverné, notamment parce qu'ils sont le support de transmission des normes. Les instruments et leur utilisation dépendent alors des cadres cognitifs de leurs utilisateurs, dont fait partie ce que j'appellerai les « modèles mentaux » (voir 2.3.5.). Ainsi, les instruments participent à part entière à la construction sociale du territoire.

Cette dernière approche, qui est celle que j'utiliserai pour comprendre les instruments d'action publique dans le contexte de la gouvernance territoriale, est directement tirée de la notion de *gouvernementalité* de Foucault. Comme l'explique Lascoumes (2005, p. 350) :

*« Pour Michel Foucault, s'attacher à l'étude de l'instrumentation dans la gouvernementalité c'est se donner les moyens de mieux comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (par l'exécutif administratif) et la société civile (par ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes ».*

### 2.2.2. Instruments et apprentissage

---

Si l'analyse des instruments et dispositifs est pertinente, c'est pour moi d'abord une *entrée* qui permet de dégager des réponses à ma question initiale. Certains auteurs utilisent par exemple une approche par les instruments pour étudier la capacité des acteurs à coopérer (Lardon et al., 2008). La raison pour laquelle je m'y intéresse est qu'ils permettront également d'analyser leur capacité à *produire* des apprentissages. Ainsi, si dans la lignée constructiviste je pense que ce sont les interactions entre acteurs qui produisent des apprentissages, c'est bien l'analyse des dispositifs favorisant ces interactions qui me permettra de *contextualiser* la formation des apprentissages et d'en comprendre les facteurs.

Berrebi-Hoffmann et Boussard (*op. cit.*), sociologues, reprennent une lecture identique à celle de la contextualisation de David en montrant que l'articulation entre instruments et organisation peut se faire de deux manières : soit en regardant le changement que les instruments opèrent sur l'organisation, ce qui permet notamment d'y étudier les apprentissages organisationnels, soit en étudiant la transformation que l'organisation apporte sur les instruments (dynamique politique). Cependant, plutôt que de se placer dans cette dichotomie, je conçois ces deux aspects comme deux « pans » d'un même processus, ou plutôt d'une même « boucle », puisque les apprentissages organisationnels provoqués par les outils et instruments vont ensuite créer des changements dans les dispositifs eux-mêmes, qui à leur tour créeront de nouveaux apprentissages, etc.

Dans cette optique, Aggeri et Hatchuel (1997) considèrent les instruments de gestion non pas comme un simple « lieu des apprentissages », mais comme un « moyen privilégié d'activation » de ces nouveaux apprentissages. En d'autres termes, c'est parce que leur arrivée dans l'organisation provoque une situation de gestion (voir 3.2.1) que les instruments produisent des apprentissages. Moisdon (2005) souligne que l'instrument ou outil de gestion est par essence producteur d'apprentissages, dans sa dimension de pilotage, d'organisation, et dans sa dimension opérationnelle.

### 2.2.3. Apports de la sociologie des instruments de gestion

---

Si l'instrument *de gestion* est un produit destiné à « gérer » l'activité dans une organisation, tout instrument, qu'il soit scientifique, technique, etc. peut avoir une portée gestionnaire quand il est détourné. Aggeri et Labatut (*op. cit.*) donnent l'exemple d'un compteur d'eau, initialement instrument technique pour observer un phénomène physique, le débit, qui a permis de contrôler le débit d'eau des foyers pour mettre en place une politique tarifaire.

La sociologie s'est rapidement emparée de l'outil ou instrument de gestion comme objet d'analyse dans l'organisation pour montrer les mécanismes de contrôle à l'œuvre. Pour reprendre la composante de « vision simplifiée » de l'outil de gestion, « *les instruments contribuent à la construction des rapports sociaux dans les organisations à partir des représentations et significations cristallisées en eux* » (Oiry, 2003, p. 26). Ils portent en eux une norme qu'ils ont pour vocation de diffuser dans l'organisation.

Les sociologues, ou chercheurs ayant une approche sociologique des instruments de gestion, critiquent également le modèle binaire d'adoption/rejet. Pourtant leur critique n'est pas tant

celle faite par les gestionnaires, qui souvent préfèrent le modèle d'appropriation, parce qu'il permet de mettre en lumière les modifications que subit l'outil lors de son appropriation. Ils critiquent plutôt la faiblesse du modèle d'adoption dans sa capacité à représenter les rapports de pouvoirs au sein de l'organisation (Oiry, *ibid.*) au-delà des simples composantes de « vision simplifiée des relations » et de « philosophie gestionnaire » du concepteur de l'instrument.

Cette vision de l'instrument de gestion conditionné par les jeux d'acteurs n'est en fait qu'une thèse parmi d'autres dans le champ de la sociologie de gestion. Chiapello et al. (2013) en énumèrent 10, dont quelques-unes ne me paraissent pas incompatibles. Ainsi, les auteurs disent dans la « thèse 10 » (« les effets de l'outil sont conditionnés par les jeux d'acteurs ») que l'outil de gestion y est perçu comme faussé, détourné, son usage toujours transformé par les jeux d'acteurs. Les acteurs à l'origine d'un outil le conçoivent à partir des postulats qu'ils font de l'organisation, en fonction de leur propre intérêt. Cela rejoint tout à fait les dimensions de « philosophie gestionnaire » et « vision simplifiée des rapports » de l'instrument, en allant cependant un peu plus loin : les créateurs d'un outil ne le produisent pas pour le « bien de l'organisation », mais par rapport à leurs propres intérêts dans celle-ci. Pourtant, ce sont bien les jeux d'acteurs de l'organisation qui vont déterminer quelle forme l'instrument prendra au cours du processus de contextualisation. J'explorerai par exemple dans le chapitre six la manière dont les stratégies individuelles des élus d'une communauté de communes détermineront la forme finale d'un instrument d'action publique, le SCOT.

#### 2.2.4. La notion de dispositif : l'héritage de Foucault

---

À partir du moment où l'instrument est empreinté de cette dimension sociale et politique (agencements, rapports de forces), il devient *dispositif*. Dans le cadre de la gouvernance territoriale, les dispositifs sont les moyens qui permettent d'organiser la coordination des acteurs et de leurs représentations (Lardon et al., 2008). Moïsdon (*op. cit.*) les définit comme des « *arrangements dans le temps et dans l'espace des personnes et des choses* ». Boussard et Mauggeri (2003) définissent le dispositif de gestion comme des « *assemblages disparates et complexes d'outils, de techniques, de règles, de procédures, mais aussi d'acteurs, de discours, de représentations et de visions organisationnelles – c'est-à-dire d'éléments matériels, humains et discursifs étroitement imbriqués les uns dans les autres, s'étayant les uns les autres, et visant la conduite des organisations* » (p.28).

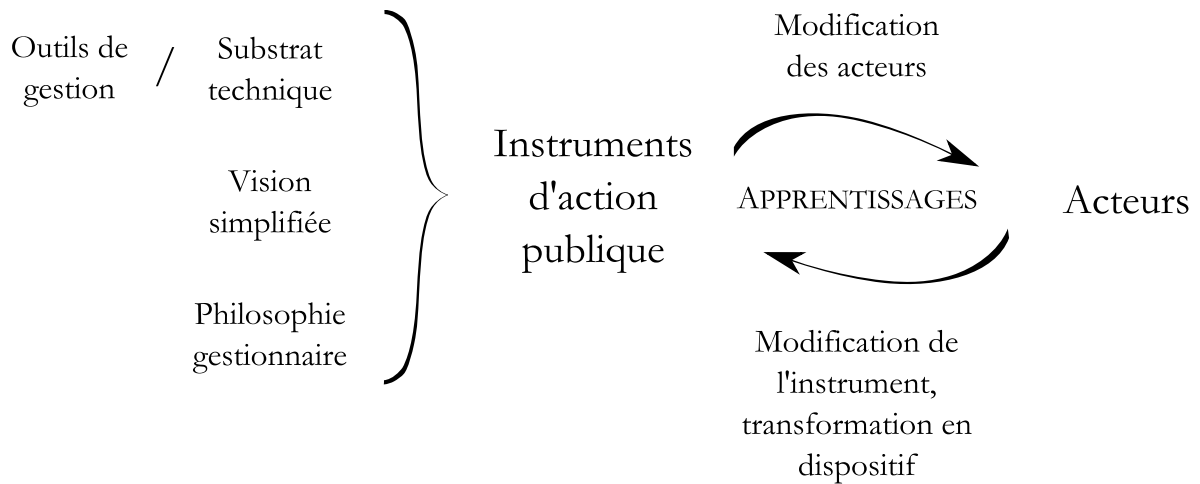
Si ces chercheurs emploient le terme de *dispositif* pour parler des processus de gestion, c'est avant tout en référence à ce que Foucault définissait comme « *un ensemble de règles, lois, propositions, énoncés scientifiques... bref, un ensemble d'outils et d'instruments qui, mis en relations les uns*

*avec les autres, constituent un réseau que l'on nomme dispositif*» (Foucault, 2001). L'intérêt est alors d'intégrer la dimension *politique* du dispositif foucauldien dans ces processus gestionnaires, qui n'est jamais vraiment totalement celle portée par ses concepteurs, mais qui toujours représente le processus de *contextualisation* au sein de l'organisation. Ainsi, les dispositifs finissent toujours par être utilisés à des fins différentes de ceux pour quoi ils avaient été conçus. Foucault pense le dispositif comme une structure véhiculant les rapports de domination dans une organisation.

Pourtant, si l'on reconnaît déjà une composante politique à l'instrument de gestion, qui porte une représentation du rapport gouvernant/gouverné ou dominant/dominé, pourquoi faire la distinction entre instrument et dispositif ? Lorsque Le Bourhis et Lascoumes (2014) proposent trois espaces de résistance aux instruments d'action publique (conception, mise en œuvre et public cible), ils segmentent en fait les rapports de pouvoirs dans trois arènes de transformation ou contextualisation de l'instrument. Je proposerai alors d'appeler « instrument de gestion », ou instrument d'action publique, le processus gestionnaire tel qu'il est produit à l'origine, et « dispositif » le processus contextualisé dans l'organisation. Ainsi, l'instrument de gestion par sa vision simplifiée des rapports et sa philosophie gestionnaire porte les rapports de domination tels qu'ils sont perçus et voulus par ceux qui produisent ce processus. On peut rapprocher ce rapport de la régulation de contrôle dont parlent Crozier et Friedberg (2014). Les instruments sont ensuite transformés, par ce processus de contextualisation, en dispositifs au sein de l'organisation, et les phénomènes de *régulation autonome* alors opérés transposent la conception du pouvoir telle que perçue à l'origine en illustration réelle de ce que sont les rapports dans l'organisation.

En conclusion, je m'appuierai dans cette thèse sur les instruments d'action publique pour comprendre les apprentissages de gouvernance. Je définis les instruments d'action publique de manière similaire aux instruments de gestion : ils sont composés d'un substrat technique, les outils, d'une vision simplifiée des relations dans l'organisation, et d'une philosophie gestionnaire. Par un processus de contextualisation, les acteurs qui sont confrontés à ces instruments vont donc être sujets à modification, de même qu'ils modifieront l'instrument pour le transformer en dispositif, ce qui produira des apprentissages, et notamment des apprentissages de gouvernance.

FIGURE 2-5 PROCESSUS DE CONTEXTUALISATION DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET APPRENTISSAGES




---

## 2.3. APPRENTISSAGES ET GOUVERNANCE

---

J'ai présenté dans la première partie de ce chapitre les principales théories attenantes à l'apprentissage organisationnel, et notamment la manière dont le champ de la gestion publique s'est emparée de ces théories. Je reviens ici sur ces travaux, en parlant plus précisément des liens dans la recherche entre apprentissages organisationnels et gouvernance territoriale. Tout d'abord, plusieurs auteurs étudient la manière dont la gouvernance comme mode de gestion peut favoriser les apprentissages organisationnels. D'autres auteurs étudient à l'inverse la manière dont les apprentissages souvent techniques peuvent favoriser la gouvernance et l'action collective, surtout sous forme de réseaux. De nombreux auteurs ont construit leur propre cadre d'analyse pour étudier ces relations ; j'en présenterai quelques-uns. Enfin, je reviendrai sur les concepts proches de celui que j'essaie de construire : *social learning*, *policy learning* et *citizenship learning*. En fin de partie, je présenterai des éléments de définition pour l'étude des *apprentissages de gouvernance*.

### 2.3.1. La gouvernance favorisant les apprentissages organisationnels

---

De nombreux auteurs ont fait le rapprochement entre apprentissages organisationnels et gouvernance. Cependant, la tendance est plutôt à regarder la gouvernance comme vecteur de l'apprentissage et non l'inverse. Ainsi Young (2010) propose l'idée selon laquelle la décentralisation et les réseaux horizontaux sont plus favorables à des apprentissages

organisationnels qui permettent de développer la connaissance. C'est même en tant qu'*enjeu* qu'est parfois posé l'apprentissage collectif relativement à la gouvernance (Rey-Valette et al., 2011), qui devient le théâtre de la circulation de la connaissance.

Lamari (2011) propose également une lecture des modes de gouvernance, et en particulier l'organisation en réseau, comme facilitateur des apprentissages. La gouvernance est alors une forme de gestion « idéale » pour la diffusion des nouvelles connaissances et des innovations. Berkes (2009) quant à lui émet l'idée selon laquelle une des forces des formes participatives (gouvernance, comanagement) est leur capacité à faire circuler la connaissance et favoriser les apprentissages.

Newig et al. (2010) émettent l'hypothèse d'une forte influence de la qualité de la gouvernance, et notamment de son réseau, par la taille, forme, densité, etc., sur la qualité des apprentissages que les acteurs de ce réseau peuvent produire. Ainsi, l'organisation en réseau aurait une qualité supérieure à celles basées sur le marché ou la hiérarchie : la capacité de mobiliser des apprentissages à la fois au niveau individuel et collectif. Je détaille le cadre d'analyse que proposent ces auteurs dans l'encadré ci-dessous.

### Cadre d'analyse de Newig et al. : première et double boucle simplifiées

Comme beaucoup d'auteurs, Newig et al. proposent d'utiliser le concept d'apprentissage en boucle d'Argyris et Schön pour créer un cadre d'analyse des apprentissages en relation avec la gouvernance. Ils distinguent également l'apprentissage individuel de l'apprentissage collectif, ce dernier étant strictement défini comme « l'apprentissage du réseau ».

L'un des problèmes d'un tel modèle est qu'il exclut la notion de « continuité » entre l'apprentissage d'un individu et l'apprentissage d'une organisation tout entière. Ainsi, la transmission de la connaissance telle que la présentent Nonaka et Takeuchi présuppose des étapes intermédiaires pendant lesquelles des groupes plus restreints peuvent effectuer des apprentissages. Il existe donc une continuité également entre l'apprentissage en simple boucle effectué par un individu et sa propagation puis son adoption par tout le « réseau » sans pour autant que celui-ci change en nature.

Cadre d'analyse de Newig et al. (cont.)

TABLEAU 2-2 RELATIONS DES APPRENTISSAGES EN SIMPLE ET DOUBLE BOUCLE AVEC L'APPRENTISSAGE INDIVIDUEL ET COLLECTIF. D'APRÈS NEWIG ET AL., 2012.

	Apprentissage en simple boucle	Apprentissage en double boucle
<i>Apprentissage individuel</i>	Apprendre de nouveaux faits Corriger sa pratique	Changement dans les valeurs et les croyances
<i>Apprentissage collectif</i>	Changement ponctuel dans la structure du réseau Décisions collectives : changement des règles et des choix opérationnels	Changement fondamental dans la structure du réseau ; construction de la résilience du réseau Décisions collectives : changement des règles des choix collectifs

### 2.3.2. Les apprentissages organisationnels favorisant la gouvernance

Le rapport inverse a cependant pu être observé : les apprentissages organisationnels effectués par les acteurs d'un processus participatif auraient un poids fort dans leur intérêt à poursuivre leur implication dans le processus (Innes et Booher, 2003).

Newig et al. (*op.cit.*) posent également la question du rôle des apprentissages collectifs sur les formes de réseau de gouvernance. Selon eux, un apprentissage collectif peut conduire à une intensification des échanges entre acteurs, notamment sur les compétences des uns et des autres et donc une intensification et une centralisation du réseau. Ceci peut entraîner une communication plus efficace dans le futur. De plus, des apprentissages de seconde boucle impliquent parfois un changement de valeurs directrices et donc un changement dans les règles du collectif.

Khan (2009) propose enfin la notion de *Knowledge Group*, sorte de communauté de pratique, dans le contexte du secteur public comme moyen d'échanger sur les expériences passées et d'améliorer la gouvernance. Cependant, cela n'est mentionné que comme une externalité et non comme un résultat significatif.

La recherche d'articles sur le sujet d'apprentissages de gouvernance a surtout fait apparaître des articles reliant l'apprentissage organisationnel à la gouvernance, et notamment les



facteurs favorables à l'un ou à l'autre. La plupart des auteurs soulignent l'influence que les modes de gouvernance peuvent avoir sur les apprentissages, notamment la forme « réseau », et certains précisent que les apprentissages peuvent favoriser la gouvernance. Ce dernier lien se rapproche fortement de ce que j'appelle « apprentissages de gouvernance », avec cependant une nuance de taille : les apprentissages mentionnés par les auteurs sont souvent des apprentissages techniques. En produisant ces apprentissages collectifs, les acteurs prendraient « goût » à la coproduction du savoir, ce qui les encouragerait à poursuivre leur implication dans le collectif. Ce type de comportement fait partie des relations que j'ai moi-même observées sur le terrain (voir notamment la distinction entre apprentissage *par* l'action collective et apprentissage *pour* l'action collective dans les chapitres quatre et sept).

### 2.3.3. Apprentissage en triple boucle et apprentissage de gouvernance

---

Dans le contexte de la gouvernance, plusieurs auteurs mentionnent les apprentissages en triple boucle, sans pour autant en expliquer l'origine.

Keen et al. (2005) définissent la triple boucle comme le changement des protocoles de gouvernance qui régissent l'organisation. Leur définition se rapproche de mon idée d'apprentissages de gouvernance. L'apprentissage en triple boucle désigne bien un changement profond dans une organisation. Un changement de paradigme de gouvernance constitue donc bien, à mes yeux, un apprentissage en triple boucle, cependant accepter une telle restriction dans ma définition de l'apprentissage de gouvernance limiterait fortement les situations. J'estime, et montrerai, qu'il existe des apprentissages de gouvernance au sein d'un même paradigme, et donc sans apprentissage de troisième boucle<sup>21</sup>.

Chez Pahl-Wostl, (2009) l'apprentissage en triple boucle fait référence également à un changement total de régime de gouvernance. Pour Hall (1993), l'apprentissage de troisième boucle implique un changement des objectifs de la politique publique, et récursivement des instruments et de leurs modalités. Je l'assimile à cette idée de « changement de paradigme », bien que pour moi un changement de « but » reste un apprentissage en double boucle.

---

<sup>21</sup> Cette distinction se rapproche des distinctions faites par Schout entre ce qu'il désigne comme apprentissage de gouvernance *stricto sensu* (changement de paradigme), et les autres formes d'apprentissage qu'il rattache tout de même à l'apprentissage de gouvernance (apprentissage instrumental et apprentissage organisationnel) (Schout, 2009).

D'autres auteurs, sans mentionner la notion d'apprentissage en triple boucle explicitement, se rapprochent de cette notion. Garmendia et Stagl (2010) proposent également un apprentissage qu'ils estiment « supérieur » à l'apprentissage en double boucle dans le contexte du développement durable. Cet apprentissage est celui du changement de « mode de pensée », du passage d'un système simple à celui d'un système complexe, de l'individu à la communauté. Hors contexte, il s'agit simplement d'un changement de paradigme, où l'organisation doit élaborer de nouvelles valeurs, un nouveau contexte à son activité. Muro et Jeffrey (2008) concluent dans leur revue du concept d'apprentissage social dans la gestion durable des ressources qu'avant de pouvoir effectuer des apprentissages en termes de directions des décisions et des actions, il est nécessaire de réviser le système de valeurs de l'organisation. J'assimile cette affirmation à l'idée que les apprentissages de seconde et première boucles ne sont pas suffisants quand l'organisation est face à un changement de paradigme. Celle-ci doit d'abord transformer ses valeurs profondes et son cadre de référence, *c.-à-d.* effectuer un apprentissage de troisième boucle. Khan et al. (2009) définissent l'apprentissage en triple boucle comme la capacité d'une organisation à se questionner sur les principes et croyances, et donc les valeurs, qui régissent le fonctionnement de l'organisation.

**On voit donc émerger un consensus sur l'idée d'apprentissage en triple boucle comme la modification des croyances et valeurs de l'organisation. Dans le cadre d'apprentissages de gouvernance, c'est pour moi fondamental d'intégrer la capacité des acteurs à partager leurs valeurs et modèles mentaux avant de pouvoir agir collectivement.** Je propose également d'ajouter un concept à l'apprentissage en triple boucle : celui de la confiance entre les membres d'une organisation. En effet, de nombreux auteurs ont montré que la confiance est un facteur qui favorise les apprentissages, au même titre que les valeurs et l'identité commune, à la fois au sein des organisations privées (Argote et Miron-Spektor, 2011 ; Swift et Hwang, 2013), mais également dans le contexte de la gouvernance et des réseaux (Crona et Parker, 2012 ; Klijn, Edelenbos et Steijn, 2010). Nonaka et Takeuchi (*op. cit.*) eux-mêmes citent l'importance de la confiance pour le partage des connaissances tacites au sein de l'organisation.

### 2.3.4. Concepts proches de la notion d'apprentissages de gouvernance

---

Comme nous venons de le voir, le terme d'apprentissage de gouvernance n'est pas utilisé en tant que tel. D'autres termes sont cependant utilisés pour évoquer des concepts proches : *social learning*, *policy learning*, *citizenship learning*, etc. J'explorerai ces concepts ci-dessous.

#### 2.3.4.1. Social learning

---

L'une des idées importantes derrière les apprentissages de gouvernance est la capacité des acteurs à coopérer et travailler ensemble. Cette idée revient souvent derrière le terme de *social learning* (apprentissage social). Pourtant, des divergences existent quant à son emploi dans la littérature. De nombreux auteurs en gestion des ressources et des sciences de l'environnement par exemple ont souligné l'importance de « l'apprentissage social » en lien avec la gestion concertée des ressources, et notamment avec une gouvernance des ressources naturelles.

Rist et al. (2007) présentent le passage d'une logique de *gestion* des ressources durable à une logique de *gouvernance* des ressources durable comme un « apprentissage social ». L'étude des interactions pendant et suivant des ateliers de réflexions dans les communautés rurales montre les *effets* de l'apprentissage social sur la gouvernance. Ceci met en évidence l'importance des dispositifs de gouvernance pour élaborer la **confiance** entre acteurs, ainsi que les **valeurs communes**.

Dieleman (2013) souligne également l'importance du **partage des modèles mentaux** dans la gouvernance. La capacité des acteurs à changer de modèle est alors une condition primordiale à la bonne coopération des parties prenantes. Cette idée de « modèle mental » est très proche de la notion de cadre, et ce type d'apprentissage est à rapprocher de l'idée d'apprentissage de troisième boucle dans mon modèle.

Enfin, d'autres auteurs comme Crona et Parker (2012) soulignent **l'importance du réseau** dans la circulation de la connaissance scientifique.

**Ainsi, de nombreux éléments regroupés derrière la notion de *social learning* sont également présents dans la notion d'apprentissage de gouvernance : confiance, valeurs communes, modèles mentaux, établissement du réseau. Cependant, je**

**préfère conserver le terme d'apprentissages de gouvernance plutôt que d'adopter celui de social learning pour m'en distancer, en raison de son ambiguïté.**

En effet, plusieurs difficultés se posent quant à l'utilisation de ce terme. D'une part, l'utilisation du terme « apprentissage social » est parfois abusive, et mal définie par certains auteurs (Cundill et Rodela, 2012). Comme montré précédemment, certains le définissent bien comme la notion « d'apprendre à travailler ensemble », ce qui se rapproche en partie de la notion d'apprentissage de gouvernance (Crona et Parker, 2012 ; Pahl-Wostl, 2009 ; Rist et al., 2007). Coudel (2009), par exemple, dans sa construction d'un modèle intégré d'une théorie de l'apprentissage, assimile *social learning* à l'apprentissage de coopération. Mais la coopération ne passe pas nécessairement par la forme du réseau. Si travailler ensemble ou coopérer est une condition à la gouvernance territoriale et constitue l'un de ses apprentissages, comme nous le verrons de manière spécifique au chapitre neuf, mais également dans le chapitre dix, je ne peux réduire le concept d'apprentissage de gouvernance à cette seule notion « d'apprendre à travailler ensemble ».

Beaucoup d'autres auteurs utilisent le concept de *social learning* pour désigner le fait d'apprendre *ensemble* par l'action collective (Berkes, 2009 ; Garmendia et Stagl, 2010 ; Muro et Jeffrey, 2008 ; Sol, Beers et Wals, 2013), ce qui se rapproche de la notion d'apprentissage social développé en sciences de gestion (Brandi et Elkjaer, 2011 ; Lave et Wenger, 1991).

#### Cadre d'analyse de Pahl-Wostl : les régimes de gouvernance

Des tentatives d'analyse plus fines existent. Pahl-Wostl (2009) propose une application des concepts de première, seconde et troisième boucle appliquée à la gestion concertée des risques d'inondations. Cet article suggère, à l'opposé de Keen et al., que les apprentissages concernant les « modes de gouvernance » sont bien présents dans les trois boucles. L'apprentissage en simple boucle illustre l'amélioration des performances au sein d'un régime de gouvernance. L'apprentissage en double boucle quant à lui se réfère à un début de remise en question du modèle dominant de gouvernance par le changement du cadre de référence, au travers des buts fixés. L'apprentissage en triple boucle correspond à un changement total de régime de gouvernance.

L'auteur sous-entend dans ce modèle le fait que toutes les boucles d'apprentissages ne sont pas égales, mais seront effectuées dans un certain ordre (première boucle, puis seconde boucle, puis troisième boucle) en lien avec leur « coût » de mise en place (il

serait moins coûteux d'effectuer un apprentissage de première boucle que de troisième boucle). Or, je pense que ces boucles ne sont pas à hiérarchiser en fonction de leur « qualité », mais font appel à des processus différents. Un apprentissage en troisième boucle peut être nécessaire quand bien même la situation n'aurait jamais appelé un apprentissage en première boucle.

Par ailleurs, si la notion d'*apprendre à coopérer* devient une idée centrale, et fait référence aux théories des apprentissages, la littérature reste souvent vague sur les caractéristiques de ces apprentissages. Armitage et al. (2008) soulignent ainsi le manque d'un examen des facteurs déterminant le « quoi, où, quand et comment ». Cette analyse est pourtant cruciale si l'on veut comprendre quelles sont les conditions nécessaires à un apprentissage efficace, ainsi que le produit attendu de cet apprentissage. **Je pense que les théories des apprentissages organisationnels des sciences de gestion permettent de répondre à cette question (voir 2.1.3), c'est pourquoi je propose d'en développer un cadre d'analyse applicable aux questions de gouvernance territoriale, plutôt que d'emprunter la notion de *social learning* pour répondre à ma question de recherche.**

#### 2.3.4.2. Policy learning

---

Le terme *policy learning* est souvent mentionné de pair avec les termes de gouvernance et d'apprentissages du secteur public. Si ce concept ne semble pas être vraiment proche de celui d'apprentissage de gouvernance, il apporte des éléments de réponses par rapport à la question précédemment posée sur la manière dont les chercheurs en sciences politiques abordent la question des apprentissages dans le secteur public (voir 2.1.4).

Le concept de policy learning utilisé dans le champ des sciences politiques fait référence aux apprentissages qui découlent d'une politique. Ainsi, un apprentissage en simple boucle se traduirait par une amélioration de l'efficacité, qui permet de minimiser le coût d'une politique par exemple. Un apprentissage en double boucle se traduirait par une amélioration sur l'efficacité de cette politique. Quant à l'apprentissage en triple boucle, il ferait référence à la stratégie et aux valeurs telles qu'elles sont dictées par les élus (Gilson, Dunleavy et Tinkler, 2009). **Bien que cette analyse des apprentissages paraisse essentielle appariée à l'évaluation des politiques publiques, les critères de gouvernance n'entrent pas en jeu.**

Hall (1993) propose également un modèle de *policy learning* en première, seconde et troisième boucle. L'apprentissage de première boucle y représente un changement dans les modalités d'un instrument de politique publique ; l'apprentissage de seconde boucle représente un changement d'instrument de politique publique ; et l'apprentissage en troisième boucle représente un changement de but, et donc de politique publique. Bien que cette analyse soit fort intéressante, notamment au vu de son utilisation de la notion d'*instruments*, **elle est complètement détachée des idées de gouvernance territoriale en se focalisant principalement sur les agents des politiques publiques comme sujets de l'apprentissage.**

Dans certains cas plus rares, *policy learning* se rapproche parfois des apprentissages de gouvernance. Ainsi, dans un numéro spécial de *Journal of European Public Policy*<sup>22</sup> des auteurs comme Schout (2009) soulignent l'existence d'un consensus parmi les chercheurs, établissant l'adoption des nouvelles règles de la gouvernance comme acquises. Cependant, il est nécessaire selon les auteurs de se pencher sur le processus même du changement de paradigme, ainsi que les instruments utilisés, pour comprendre les difficultés qui ont pu être rencontrées. L'analyse des apprentissages, en particulier de gouvernance, permet de comprendre ce processus.

Même si Schout différencie dans son article les apprentissages de gouvernance, les apprentissages d'instruments et les apprentissages organisationnels, cela est fait d'après lui pour des raisons heuristiques, et il est précisé que ces trois formes d'apprentissages sont toutes identifiables sous le terme d'apprentissages de gouvernance. **Les apprentissages de gouvernance y sont définis comme des changements radicaux de mode de gouvernance, mais également des améliorations dans le mode existant. Cela inclut aussi une amélioration de la compréhension et de l'utilisation des instruments.**

Radaelli (2009) définit ce concept de *policy learning* comme le processus d'actualisation des croyances à propos des composants clés d'une politique publique, tels que la définition du problème, l'efficacité de la politique, les stratégies des acteurs ou le paradigme sur lequel se base la politique. Bien que certaines de ces notions soient partagées dans le concept d'apprentissage de gouvernance, qui inclut également l'actualisation des croyances telles que la stratégie des acteurs ou le paradigme, ces deux concepts ne sont pas interchangeables. En effet, **même si les critères de bonne gouvernance peuvent faire partie des**

---

<sup>22</sup> Journal of European Public Policy, Volume 16, Issue 8, 2009. Special Issue: Learning and Governance in the EU Policy-making Process

« croyances » d'une politique publique, ils ne sont pas une condition nécessaire et suffisante. Le *policy learning* n'inclut donc pas forcément l'apprentissage de gouvernance.

Cadre d'analyse de Schout : l'apprentissage organisationnel dans le contexte de l'apprentissage de gouvernance

Schout propose un modèle assez proche en apparence de celui de Pahl-Wostl, en notant que l'apprentissage de gouvernance peut comprendre des améliorations d'un mode existant de gouvernance ou un changement vers un autre mode. Plutôt que d'emprunter la théorie des boucles d'Argyris et Schön, il répartit les apprentissages en trois types.

Le premier type est celui, le plus « total », des apprentissages de gouvernance à proprement parler. Il peut s'agir d'un changement violent de mode de gouvernance, ou d'un changement plus graduel concernant une amélioration des modes de compétition, de réseau ou de hiérarchie.

Le second type est nommé apprentissage instrumental. Il s'agit de changement des instruments de la gouvernance, notion identique à celle des « instruments de politique publique » de Hall.

Enfin, l'apprentissage organisationnel renvoie aux changements de capacités organisationnelles que sont les capacités bureaucratiques, la formation, la coordination, etc.

Bien que ce modèle permette une analyse fine des mécanismes d'apprentissages à l'œuvre dans les organisations gouvernementales, il est fortement orienté vers les sciences politiques et ne permet pas de répondre à mes questions de recherche de manière profonde. En effet, j'ai choisi dans mon cadre d'analyse de me concentrer en particulier sur les instruments d'action publique. Or je considère que ces derniers vont provoquer ou produire des apprentissages de gouvernance par les situations de gestion qu'ils produisent (voir chapitre trois). Classer ces apprentissages comme un « type » à part entière, séparé des apprentissages de gouvernance, n'est donc pas compatible avec cette lecture des instruments.

#### 2.3.4.3. Apprentissage de citoyenneté (*citizenship learning*)

---

Andrews et al. (2008) explorent l'idée de participation citoyenne en l'assimilant à un apprentissage. Ils soulignent la difficulté d'évaluer l'efficacité des politiques publiques visant à stimuler l'engagement des citoyens. La dimension apprentissage semble y être un enjeu majeur dans l'évaluation de ces politiques.

Un autre concept, celui d'apprentissage de citoyenneté, se rapproche de l'idée d'apprentissage de gouvernance. Il est centré sur la capacité des citoyens à participer à la vie politique. Bocatto et Perez de Toledo (2013) illustrent l'effet positif des dispositifs de gouvernance participatifs sur l'engagement des citoyens, assimilant leur envie de poursuivre une participation à ce dispositif à un *apprentissage de citoyenneté*.

**Bien que ces concepts soient intéressants et montrent un intérêt partagé pour les questions de participation citoyenne, ils sont limitants et n'englobent pas la totalité de la problématique de gouvernance territoriale.**

#### 2.3.5. Vers un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance

---

##### 2.3.5.1. Concepts clés dans la notion d'apprentissages de gouvernance

---

Je viens de montrer le manque de recherches sur l'apprentissage organisationnel relatif aux questions du secteur public, ainsi que l'intérêt de les explorer par le phénomène de la gouvernance territoriale. En recherchant la littérature existante, j'ai pu identifier des éléments d'analyse dans d'autres disciplines et objets de recherche. Bien que les cadres analytiques proposés par plusieurs chercheurs soient inventifs et pertinents pour leur question de recherche, il semble que la définition des apprentissages de gouvernance et le cadre d'analyse permettant de les analyser restent à construire.

Hatchuel (1994) affirme que « *l'apprentissage collectif, ce n'est pas seulement un régime de coordination entre acteurs déjà là, c'est aussi le processus de formation des acteurs* ». Un des premiers éléments nécessaires à la gouvernance et l'action collective apparaît donc déjà dans cette citation : **le processus de formation des acteurs dans une forme collective est déjà un apprentissage de gouvernance.**



Selon Chia et al. (2008), la gouvernance est un processus adaptatif au sein duquel l'apprentissage est un élément clé. Cela permet de faire émerger de nouvelles formes de coordination et de décisions au niveau local. En tant que processus adaptatif, la gouvernance met donc en jeu de nouvelles pratiques dont l'ensemble des acteurs participant au processus doit faire l'apprentissage. Selon Rey Valette et al. (2011), « *la gouvernance territoriale suppose de nouvelles formes de mise en réseau, de mutualisation, de mise en œuvre de la participation...* », ce qui implique des apprentissages organisationnels. Ce sont ces apprentissages de gouvernance auxquels je m'intéresse.

### *Confiance, valeurs communes et modèles mentaux partagés*

De nombreux auteurs ont identifié la **confiance** comme facteur facilitant le partage du savoir et de l'expérience (Sol, Beers et Wals, 2013). Van Assche et al. (2013) par exemple soulignent l'importance de buts communs et d'interdépendance comme facilitateur des apprentissages collectifs. Cependant, ils ne posent pas cela comme un enjeu de comprendre ces processus d'apprentissage. Or, ces conditions semblent cruciales lorsqu'il s'agit d'élaborer un processus participatif dans un territoire construit, autour de personnes qui ne partagent pas forcément les mêmes intérêts initiaux.

Il apparaît également important de partager un **cadre mental collectif**, équivalant à la notion de modèle mental partagé, avant de travailler ensemble. Selon Peter Senge (2006), les « modèles mentaux » sont les représentations internalisées du monde que chacun possède et qui guident nos actions. Il est indispensable selon Senge, pour qu'une organisation soit capable « d'apprendre » et de devenir un lieu de coopération, que les acteurs qui la composent soient capables d'abandonner leurs modèles mentaux individuels pour construire ce cadre mental collectif. Sol et al. (*op. cit.*) assimilent ce « recadrage » d'une problématique à un apprentissage en double boucle. Or, pour moi, il s'agit d'un apprentissage en triple boucle, puisqu'il s'agit de *définir* le problème – ou la situation – auquel on est confronté, et non seulement d'identifier un plan d'action ; c'est typiquement le type d'apprentissage que l'on peut effectuer dans une phase de diagnostic. Les concepts de confiance, valeurs et attachement sont présentés comme étant influencés les uns par rapport aux autres, à tel point qu'un changement de niveau de l'un d'eux peut avoir un impact fort sur un autre. Sol et al. considèrent ces notions comme *constituant* l'apprentissage social tel qu'ils le définissent, proche de mon idée d'apprentissage de gouvernance. Pour moi, c'est effectivement un apprentissage de gouvernance fondamental, la troisième boucle, mais ce n'est pas le seul : il ne suffit pas de se faire confiance et de se comprendre pour être capable de prendre une

décision en commun ! Dieleman et al. (*op. cit.*) soulignent également le caractère primordial des modèles mentaux partagés. Ainsi, l'absence du partage de ces modèles chez des parties prenantes de gouvernance est la raison, selon eux, de l'échec de la gouvernance dans certaines villes de leur étude.

Rist et al. (2007) recensent les changements opérés chez des acteurs lors d'ateliers participatifs : confiance en soi et envers les autres, plus grande écoute des autres/capacité à s'exprimer, partage des valeurs et révision des normes et règles. Ils observent ainsi que l'établissement de la confiance est une composante clé du processus, apparue très tôt. Puis, la découverte des valeurs de chacun comme sous-jacentes à chaque discussion a conduit à établir une base de valeurs partagées avant d'aller plus loin. **Cette observation de leur part solidifie mon hypothèse selon laquelle les apprentissages de 3<sup>ème</sup> boucle (modèles mentaux partagés, confiance, valeurs communes) sont primordiaux et doivent être effectués avant tout autre apprentissage possible dans une situation de gouvernance territoriale nouvelle.**

#### Cadre d'analyse de Rist et al. : Apprentissages d'ateliers participatifs

Rist et al. (*op. cit.*) proposent une analyse de l'évolution du comportement des acteurs basée sur plusieurs aspects et thèmes d'interaction, et qui permet d'en déduire des types d'apprentissages et indicateurs.

Ainsi, le concept de **confiance** peut être observé par l'augmentation de la participation et de l'expression. Le concept de **partage des modèles mentaux** peut être reconnu par la reconnaissance des injustices et des erreurs du passé, et par le besoin d'agir collectivement. Le concept de **capacité d'expression** peut se traduire par la transformation des connaissances tacites en connaissances explicites. Le concept de **valeurs partagées** peut voir l'apparition d'aspects normatifs, et celui de **révision des normes et règles** l'apparition de règles construites collectivement, basées sur une définition partagée de la situation.

Ce cadre d'analyse est détaillé et fin, et l'on peut y appliquer les concepts de boucles d'apprentissages. Ainsi, comme précisé précédemment, la confiance, le partage des modèles mentaux et des valeurs, le changement de capacité d'expression constituent des apprentissages en triple boucle, primordiaux au bon fonctionnement des ateliers participatifs. Le changement de valeur constitue un apprentissage en double boucle. Cependant, bien que ce cadre d'analyse soit complet, il est restreint à l'analyse de situations d'ateliers participatifs

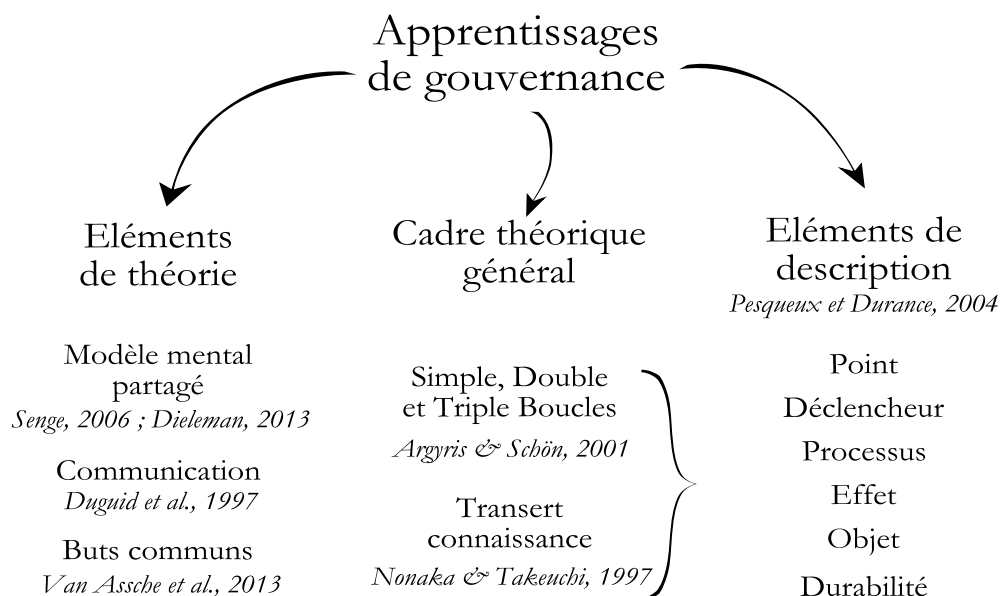
et ne peut permettre de comprendre l'évolution de la gouvernance à l'échelle d'un territoire périurbain.

Si la confiance et le partage des valeurs sont des éléments centraux de la gouvernance, d'autres compétences et dispositions entrent en jeu. Duguid et al. (2007) relèvent ainsi la capacité à communiquer, à coopérer, et à travailler en équipe.

Je propose également, en supplément de ce que j'ai déjà cité, d'autres types d'apprentissages de gouvernance, tels que la mise à niveau de l'information, ou la création d'outils pour échanger, etc. Si ces types de changement cognitifs ou comportementaux ne sont pas intrinsèquement des apprentissages de gouvernance, ils sont pourtant normativement des apprentissages qui favorisent celle-ci.

Conformément à mes conclusions sur la valeur des apprentissages, je porterai également une attention aux changements cognitifs et comportementaux des acteurs qui sont *défavorables* à la gouvernance, telles que les routines défensives par exemple.

FIGURE 2-6 VERS UN CADRE D'ANALYSE DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE



Ainsi, par la description des concepts rattachés aux apprentissages de gouvernance, je peux proposer des éléments de définition. **J'appellerai apprentissages de gouvernance tout changement cognitif ou comportemental, individuel ou collectif, qui favorise une évolution positive ou négative de la gouvernance sur un territoire donné.** J'identifierai comme des apprentissages de gouvernance les processus qui modifient les modèles mentaux

partagés, la définition de vision commune du territoire, l'établissement de la confiance, mais aussi les capacités d'« organizing » tel que les compétences de participation aux réunions, etc.

J'analyserai ces apprentissages dans les situations d'action collective, et notamment par les processus de contextualisation des instruments d'action publique. Les apprentissages de gouvernance seront décrits selon les éléments proposés dans ce chapitre (voir en particulier 2.1.3). L'identification et la description de ces situations et de ces apprentissages me permettront de proposer une définition plus complète de ce que sont les apprentissages de gouvernance (chapitre dix), ainsi qu'une grille d'analyse (chapitre onze).

---

## CONCLUSION

---

Dans le chapitre un, je me suis demandé dans quelle mesure les processus de gouvernance à l'œuvre dans la co-construction des territoires périurbains permettent la prise en compte d'une agriculture durable. Cette co-construction des territoires repose surtout sur la définition de valeurs communes, projet commun, langage commun... qui sont pour moi des apprentissages organisationnels. Ce deuxième chapitre a proposé, avec une entrée par les sciences de gestion, d'étudier les apprentissages à l'œuvre dans ces processus pour comprendre comment ceux-ci s'organisent.

J'ai présenté deux grandes théories liées à l'apprentissage et à la connaissance. D'une part, le modèle des boucles d'apprentissages d'Argyris et Schön me fournit un cadre théorique sur les formes de l'apprentissage. Le modèle de la connaissance créatrice de Nonaka et Takeuchi quant à lui me permet de comprendre la manière dont la connaissance produite par ces apprentissages peut se diffuser au sein de l'organisation, par combinaison, socialisation, internalisation et externalisation. J'ai également proposé d'enrichir le modèle d'Argyris et Schön avec la notion de 3<sup>ème</sup> boucle, concept controversé que j'ai défini comme « un niveau d'apprentissage supérieur à la 2<sup>nde</sup> boucle », et non comme le fait « d'apprendre à apprendre », qui se nomme bien « deutéro-apprentissage ».

Dans ce cadre théorique, je me suis également positionnée en termes de posture épistémologique : j'ai affirmé mon approche constructiviste de l'apprentissage organisationnel. En conséquence, je m'attacherai à étudier les processus sociaux à l'origine des apprentissages, c.-à-d. comment les interactions entre acteurs, et entre acteurs et instruments, sont à l'origine des apprentissages.

Pour accéder à ces apprentissages et les analyser, j'ai fait le choix de passer par les outils, instruments et dispositifs, qui permettent d'accéder à la « matérialité de l'action ». Après une revue des concepts tels qu'ils sont abordés dans la littérature, j'ai défini l'outil comme le « prolongement de la main », c.-à-d. un objet simple, qui dans mon contexte peut être une réunion, un document ; l'instrument comme une « opération de l'esprit » qui regroupe trois composantes : un substrat technique, une vision simplifiée des relations, et une philosophie gestionnaire ; enfin le dispositif est pour moi un instrument de gestion qui s'est transformé dans l'organisation, a gagné une dimension politique par le processus de contextualisation. Ce processus de contextualisation décrit la manière dont les acteurs de l'organisation s'emparent d'un instrument, prenant en compte à la fois la transformation de l'instrument, qui devient dispositif, mais aussi les acteurs, qui modifient leurs pratiques, révisent la vision qu'ils ont de leur propre rôle, etc.

Enfin, j'ai puisé dans la littérature l'exploration des liens entre apprentissage et organisations publiques, apprentissage et action collective, apprentissage et gouvernance, pour proposer un premier concept de ce que j'appelle apprentissages de gouvernance territoriale. Il s'agit d'analyser les changements comportementaux ou cognitifs à l'échelle de l'individu ou de l'organisation favorisant ou bloquant l'évolution de la gouvernance territoriale, notamment par la construction de cadres mentaux partagés, la définition d'une vision commune du territoire, l'établissement de confiance entre les membres de l'action collective, etc. Cette définition de l'apprentissage de gouvernance territoriale est volontairement floue : c'est tout le but de ce travail de recherche que de construire un cadre d'analyse concret et une définition des apprentissages de gouvernance.

**Ces éléments théoriques m'aident à construire les questions de recherche suivantes, qui articulent contextualisation des instruments d'action publique, apprentissages organisationnels et gouvernance :**

**(Q1) Comment les acteurs du territoire apprennent-ils à co-construire ce territoire ?**

**(Q2) Quelles relations existe-t-il entre apprentissages de gouvernance et contextualisation des instruments d'action publique ?**

**La réponse à ces deux questions devrait me permettre enfin de définir le concept d'apprentissages de gouvernance, et de créer un cadre conceptuel pour l'analyser.**

# **CHAPITRE TROIS THÉORIES ET MÉTHODES**

## **POUR L'ANALYSE**

---

J'ai présenté dans les chapitres précédents le cadre général de la problématique, ainsi que les éléments théoriques autour des apprentissages organisationnels et de la contextualisation des instruments d'action publique. Ces chapitres m'ont permis de construire des questions de recherche, qui sont principalement de l'ordre du « comment ». Je présente dans ce chapitre la méthodologie choisie pour répondre à ces questions de recherche, du choix épistémologique aux techniques d'analyse, en passant par la méthode de collecte des données. Puis je présente « l'échafaudage » que constitue mon cadre d'analyse, sorte de « boîte à outils » qui m'a permis d'analyser ces données.

---

### **3.1. MÉTHODOLOGIE**

---

#### **3.1.1. Ontologie et épistémologie en sciences de gestion**

---

Le Larousse définit la connaissance comme une « action, fait de comprendre, de connaître les propriétés, les caractéristiques, les traits spécifiques de quelque chose », ou encore comme une « opération par laquelle l'esprit humain procède à l'analyse d'un objet, d'une réalité et en définit la nature ». Ces définitions, qui se basent sur une capacité de l'esprit humain à accéder au réel, se rapprochent fortement de l'approche positiviste, notamment de la production de connaissance dans les sciences dites « naturelles ». Dans le paradigme scientifique des sciences naturelles, une connaissance est en effet valide si elle est vérifiée par la méthode expérimentale (Avenier et Gavard-Perret, 2008).

Si cette définition paraît rigoureuse et logique, elle est fort peu opérationnelle pour les sciences dites de « l'artificiel », dont les sciences sociales font partie. Celles-ci ne peuvent en effet prétendre réduire le réel observé à une « expérience » isolant ce que l'on observe des facteurs externes. Ou si elles le peuvent, cette opération produit une « réduction » telle, que la connaissance alors produite ne peut rendre compte de la complexité du phénomène observé.

Pourtant, la nature des connaissances produites dans les sciences sociales n'en est pas moins « juste », elle repose bien souvent sur un paradigme différent. À la différence des sciences

naturelles qui produiraient cette « connaissance du réel », les sciences de l'artificiel produisent des savoirs qui sont à la fois des concepts scientifiques et des propositions opérationnelles.

### *Trois formes de raisonnement*

Pour Descartes, la connaissance produite ne pouvait être « vraie » que par une opération « pure » de la pensée : la raison. Le scientifique, en partant d'un raisonnement individuel sur l'état du monde, du « général », produit des conclusions sur un comportement « particulier », par un raisonnement déductif. L'exemple du syllogisme d'Aristote est souvent donné pour illustrer le raisonnement déductif cartésien.

#### ***Raisonnement déductif***

Règle (A) :	Tous les haricots de ce sac sont blancs
Cas (B) :	Ces haricots viennent du sac
Conséquence (C) :	Ces haricots sont blancs

*D'après David et al. 2012*

Par opposition, Locke affirme que la connaissance doit être empirique et dériver de l'expérience multiple du réel des lois générales par induction.

#### ***Raisonnement inductif***

Cas (B) :	Ces haricots viennent du sac
Conséquence (C) :	Ces haricots sont blancs
Règle (A) :	Tous les haricots du sac sont blancs

*D'après David et al. 2012*

Dans l'induction, il est clair que la règle (A) produite par l'expérience n'est vraie que jusqu'à ce qu'un haricot sorti du sac se révèle d'une autre couleur. Ainsi la règle produite par la méthode inductive n'est pas une « théorie générale », mais une *hypothèse*. D'après Karl Popper, une hypothèse est scientifique dès lors qu'elle peut être réfutée. Mais les scientifiques admettent qu'une hypothèse produite par l'induction tend vers une théorie lorsque la communauté scientifique, à la recherche de « l'exception » (dans l'exemple, en continuant à tirer des haricots du sac), ne parvient pas à réfuter l'hypothèse.

Une troisième forme de raisonnement existe en opposition à la déduction et l'induction : il s'agit de l'abduction.

***Raisonnement abductif***

Règle (A) : Tous les haricots du sac sont blancs

Conséquence (C) : Ces haricots sont blancs

Cas (B) : Ces haricots viennent du sac

*D'après David et al. 2012*

L'abduction est la forme de raisonnement qui par essence permet de générer des idées nouvelles, interprétatives, pour formuler des hypothèses intermédiaires (David, Hatchuel, & Laufer, 2001). Bien sûr, une recherche, dans sa construction d'un problème, l'émission d'hypothèses, le test de celles-ci, la révision des hypothèses... n'utilise que rarement un seul type de raisonnement. Nous pouvons alors considérer le triptyque déduction-induction-abduction comme un processus récursif, une *boucle* qui permet de former des hypothèses (abduction), de les tester (déduction), et d'en tirer des règles générales (induction).

En revanche nous distinguons également le raisonnement abductif d'une *recherche abductive* qui procède par allers-retours entre le matériau empirique (cas) et les théories et concepts utilisés pour faire évoluer l'hypothèse intermédiaire et l'enrichir en vue de la construction progressive de la connaissance liée au matériau empirique. C'est dans cette recherche abductive que je me situe, en concordance avec les méthodes choisies (voir 3.1.2).

***Paradigmes épistémologiques***

Connaître son paradigme épistémologique est essentiel dans tout processus de recherche, car il va déterminer à la fois le type de connaissances produites, comment celles-ci sont validées, et dans quelle mesure ou quel contexte elles sont légitimes. Il existe trois niveaux d'ordres de questionnement d'un paradigme : ontologique, épistémologique et méthodologique. Ces trois niveaux s'articulent, les croyances ontologiques définissant le positionnement épistémologique, qui à son tour déterminera la méthodologie à adopter.

Le questionnement ontologique fait référence à un questionnement quant à la nature du réel. Ainsi, certains pensent que le réel est absolu, unique et indépendant de l'expérience que l'on en fait. À l'opposé, d'autres pensent que le réel n'existe que par l'expérience que l'homme en fait.

Le questionnement épistémologique fait référence à la nature de l'expérience que l'on peut se faire du réel. Certains pensent que l'on peut parfaitement connaître le réel, de manière



objective. D'autres pensent que nous ne pouvons accéder au réel, seulement à la représentation que l'on s'en fait.

Avenier et Gavard-Perret (*op. cit.*) répertorient un grand nombre de paradigmes épistémologiques, certains étant très proches. Nous pouvons tout de même séparer les paradigmes en deux classes principales : **positiviste et constructiviste**. Les positivistes dans l'ensemble émettent l'hypothèse ontologique selon laquelle le réel unique objectif existe et est indépendant du chercheur. De plus, le chercheur peut et doit se placer en position « d'extériorité », c'est-à-dire détaché de ce réel observable pour ne pas « l'influencer ». Les constructivistes en revanche, dans l'ensemble, émettent l'hypothèse de non-séparabilité entre le réel et l'observateur du réel

En particulier, Avenier et Gavard-Perret identifient deux types de constructivisme : le paradigme épistémologique constructiviste ou « postmoderne », et le paradigme épistémologique constructiviste radical.

La différence principale entre ces deux paradigmes tient en ce que les auteurs appellent la « posture agnostique » du paradigme constructiviste radical : *« nul être humain ne dispose de critères absolus permettant de savoir avec certitude s'il existe un réel et un seul, et dans le cas où un tel réel existe, si celui-ci est semblable aux perceptions qu'il induit. Ce n'est donc pas l'existence d'un réel qui est contestée, mais l'impossibilité de le connaître indépendamment des perceptions qu'il induit »* (Avenier et Gavard-Perret, *op. cit.*). Ce paradigme semble donc plus souple, puisque son hypothèse ontologique ne prétend pas définir la nature du réel, qu'il soit unique et objectivable ou non, mais se positionne uniquement sur le caractère *expérimenté* de ce réel. C'est dans ce paradigme que je me suis inscrite tout au long de la thèse, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, dans le paradigme épistémologique constructiviste radical, l'objectif de la recherche n'est pas de produire une « *construction la mieux informée et la plus sophistiquée* », mais bien de construire une représentation de la réalité qui fournisse des clés de compréhension. Ainsi pour Glasersfeld (2001, p. 9 ; cité par Avenier et Gavard-Perret, 2008), « *savoir n'est pas posséder des représentations vraies du réel, mais posséder des manières et des moyens d'agir et de penser qui permettent à quelqu'un d'atteindre les buts qu'il se trouve avoir choisis* ». Ensuite, ce paradigme correspond particulièrement aux objectifs de ma recherche, puisque ma question de recherche est d'analyser les apprentissages à l'œuvre dans les territoires, dont j'ai précisé le caractère situé et donc indissociable, en tout cas dans mon cadre de recherche, de la situation, des acteurs et de moi-même.

TABLEAU 3-1 COMPARAISON DES DEUX PRINCIPAUX PARADIGMES CONSTRUCTIVISTES. AVENIER ET GAVARD-PERRET, 2008

Niveaux de questionnement	Paradigme épistémologique constructiviste (Guba et Lincoln, 1989)	Paradigme épistémologique constructiviste radical (Glaserfeld, 2001 ; Le Moigne, 1995 ; Riegler, 2001)
<b>Ontologique</b> <i>« Qu'y a-t-il qui puisse être connu ? »</i> <i>« Quelle est la nature du réel ? »</i>	Existence de multiples réels socialement construits non gouvernés par des lois naturelles, causales ou autres ( <i>hypothèse « d'ontologie relativiste »</i> ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Postule l'existence d'un réel expérimenté, mais sans se prononcer sur l'existence ou la non-existence d'un <i>réel unique tel qu'il est ou pourrait être en lui-même</i> en dehors de toute expérience humaine.</li> <li>- En conséquence, pas d'hypothèse fondatrice sur la nature d'un éventuel réel tel qu'il est en lui-même.</li> </ul>
<b>Épistémologique</b> <i>« Quelle est la relation entre le sujet connaissant et ce qui est connu (ou connaissable) ? »</i> <i>« Comment peut-on être sûr que nous savons ce que nous savons ? »</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non-séparabilité entre observateur et phénomène observé.</li> <li>=&gt; Les résultats de l'investigation sont donc une <i>création littéraire</i> du processus d'investigation (<i>hypothèse d'épistémologie moniste subjectiviste</i>).</li> <li>=&gt; La « vérité » est définie comme la construction la mieux informée et la plus sophistiquée sur laquelle il y a consensus (plusieurs constructions peuvent satisfaire simultanément ce critère)</li> <li>- Identification des paradigmes naturaliste, herméneutique et interprétativiste avec le paradigme constructiviste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non-séparabilité entre observateur et phénomène observé.</li> <li>=&gt; Impossibilité de connaître un réel autrement que par son apparence phénoménale.</li> <li>=&gt; La connaissance s'exprime par des constructions symboliques appelées représentations, élaborées à partir de l'expérience d'humains, sans possibilité de connaître leur degré de similarité avec le réel qui a induit cette expérience. L'élaboration de connaissances vise la construction de représentations qui conviennent fonctionnellement.</li> <li>- Distinction entre le paradigme épistémologique constructiviste radical et les paradigmes méthodologiques naturaliste, herméneutique et interprétativiste.</li> </ul>
<b>Méthodologique</b> <i>« Quelles sont les manières d'élaborer la connaissance ? »</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthode herméneutique exclusivement (<i>hypothèse de méthode herméneutique</i>).</li> <li>- Co-construction des connaissances entre chercheurs et répondants.</li> <li>=&gt; processus continu d'itérations, d'analyse, de critique, de réitération, de ré-analyse, conduisant à l'émergence de représentations co-construites (par les investigateurs et les répondants, à partir d'interprétations « etic » et « emic »).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toute méthode est admissible sous respect des conditions d'éthique, de rigueur et de transparence du travail épistémique. La construction de connaissance n'est pas nécessairement une co-construction <i>stricto sensu</i> avec les acteurs organisationnels sollicités dans le travail empirique.</li> <li>- La connaissance construite peut modifier la connaissance préalable, et si les buts et/ou le contexte évoluent, la connaissance construite pourra évoluer.</li> </ul>

Plus récemment, Avenier et Thomas (2013) ont approfondi la comparaison de ces deux paradigmes pour préciser les différences de chaque paradigme, ainsi que ceux de la tradition post-positiviste et du réalisme critique, en termes d'objectifs de création de la connaissance,

et de la forme de connaissance produite. Reprenons les différentes composantes d'un paradigme et leur implication pour le constructivisme radical telle qu'Avenier et Thomas les définissent :

- Comme précisé précédemment, **l'hypothèse ontologique** du constructivisme radical est que le réel est expérimenté, sans se positionner sur le caractère unique d'un réel extrait de l'expérience humaine. Le réel peut alors être pensé comme un « flux d'expériences humaines ».
- **L'hypothèse épistémologique** de ce paradigme est que tout ce qui existe et forme le réel est « connaissable ». La connaissance produite est inséparable de l'observateur, puisque c'est son intention de comprendre le réel, chargé des concepts scientifiques qu'il porte, qui influencent la manière dont il va produire la connaissance.
- **L'objectif du processus de la recherche** est de transformer la compréhension du réel en concepts qui donnent des clés pour penser et agir sur ce réel.
- **Le type de connaissance** produit est à la fois des concepts scientifiques pragmatiques et des propositions opérationnelles actionnables.
- Le **but de la démonstration scientifique** est d'apporter crédibilité et fiabilité
- **La justification de la démonstration** (preuve) se fait par démonstration de la rigueur méthodologique et de la capacité effective du modèle/concept à être efficace comme cadre de pensée et d'action.
- Le **test de validité** se fait en « testant » le modèle.

### *Légitimation du savoir produit dans le paradigme épistémologique constructiviste radical*

Revenons plus précisément sur ces derniers composants du paradigme, à savoir la légitimation du savoir produit. Comme expliqué précédemment, le savoir produit dans les paradigmes constructivistes ne vise pas à représenter le réel de manière « vraie et absolue », tel qu'un savoir produit par paradigme positiviste. En conséquence, la validité du savoir produit ne se mesure pas par sa « réfutabilité », puisque l'hypothèse du paradigme est justement que les concepts produits sont *une* interprétation du réel, tout aussi valable qu'une autre. Plutôt que parler de validation, on parlera plutôt de légitimation. Comment peut-on alors juger de la qualité d'un travail scientifique ?

Le savoir est considéré comme légitime non plus lorsque le résultat du travail scientifique peut être testé comme vrai ou faux, mais lorsque le processus qui mène au résultat peut être

jugé comme scientifique. C'est donc sur la rigueur méthodologique que repose véritablement la légitimité du savoir produit dans un paradigme constructiviste<sup>23</sup>. L'effort de légitimation du travail se fait donc en trois temps. D'une part, il convient d'énoncer les hypothèses de base du paradigme dans lequel la connaissance sera produite, ce que je fais par l'écriture cette section. Ensuite, il convient de montrer que les décisions méthodologiques prises pour répondre à la question de recherche sont en adéquation avec le cadre épistémique, ce que je ferai dans la section suivante. Enfin, il est nécessaire de pouvoir justifier la qualité du raisonnement produit par rapport au cadre théorique et au matériau empirique, justification qui se fait par transparence. La transparence du travail de recherche consiste en la production d'un rapport détaillé : cette thèse.

### *Les trois risques de la recherche qualitative*

Le positionnement du chercheur dans un paradigme épistémologique n'est cependant pas une condition nécessaire et suffisante quant à l'assurance de la validité scientifique d'un travail de recherche. Dumez (2012) critique d'ailleurs l'idée même de se positionner dans un paradigme épistémologique, déclarant que « *le fait de se rassurer en se positionnant par rapport à un "paradigme épistémologique" au début de sa recherche n'a souvent pour but que de se protéger des vraies questions épistémologiques qui doivent surgir au cours de cette recherche* » (p.1).

Je pense que le cadre épistémique a tout de même la vertu de fournir au chercheur des clés de compréhension et une *réflexivité* sur sa propre recherche. En ce sens, il est le garant d'une cohérence entre la question de recherche et les choix méthodologiques pour répondre à cette question. Cependant, je rejoins Dumez dans l'idée qu'un travail scientifique ne doit pas se limiter à ce cadre, mais doit également prendre conscience des « pièges » de la recherche qualitative. Il définit ces pièges sous forme de trois risques de la recherche qualitative (Dumez, *ibid.*) :

- Le **risque des acteurs abstraits** fait référence à la qualité du rapport de recherche : si celui-ci oublie de raconter les faits et l'action concrète des acteurs, il devient une abstraction vide de contexte. Pour gérer ce risque, Dumez suggère d'une part de bien définir l'unité d'analyse de la recherche (de *quoi* parle-t-on ?), et de prêter une attention particulière à la *narration* et à la *description*. Pour gérer ce risque, je m'attacherai donc à décrire systématiquement mes « cas » (voir ci-après), en utilisant les *verbatim* comme illustration pour relier la théorisation aux acteurs.

---

<sup>23</sup> Même si la rigueur méthodologique est également un critère d'évaluation de tout travail en paradigme positiviste.

- Le **risque de circularité** fait référence à l'analyse des données qualitatives. Il s'agit du risque de trouver dans le matériau exactement ce que l'on cherchait et rien d'autre, *c.-à-d.* s'attacher à ne lire et analyser le matériau que par la théorie. Manquer de gérer un tel risque ne reviendrait pas tant à produire un résultat faux, mais plutôt un résultat pauvre, qui écarterait toute analyse riche, dont le fameux « fait étonnant » qui permet de créer de nouvelles théories. La gestion de ce risque passe selon Dumez par deux étapes importantes : avant analyse, la construction de la « théorie » ne doit pas être trop contraignante. Il s'agit de la différence que j'ai faite dans cette première partie entre « cadre théorique » et « cadre d'analyse ». La deuxième étape est celle du codage : il faut selon Dumez coder le matériau de manière indépendante de la théorie, à l'opposé du « codage théorique ». Je reviendrai à cette technique de codage dans la sous-partie 3.1.4.1.
  
- Le **risque de méconnaissance du phénomène d'équifinalité** est le risque d'ignorer que plusieurs chemins peuvent mener au même résultat. Cela revient à ne prendre en compte qu'une seule explication pour un phénomène, alors que des explications alternatives devraient être prises en compte. Pour gérer ce risque, Dumez propose trois techniques : recourir aux « hypothèses rivales plausibles », c'est-à-dire proposer d'autres hypothèses explicatives et les tester ; recourir au « raisonnement contrefactuel », c'est-à-dire comparer ce qui s'est passé avec ce qui aurait pu se passer ; ou recourir à plusieurs théories différentes pour expliquer un même phénomène. Dumez invite à utiliser une combinaison des trois techniques, même s'il reconnaît la possibilité de leur gestion très difficile dans tout processus de recherche. Ainsi, j'ai continuellement émis des hypothèses pour expliquer des faits et comportements observés, puis je les ai « testées » lors d'entretiens suivants. Lors de l'analyse finale des données, j'ai privilégié la troisième technique, en mobilisant dans mon cadre d'analyse à la fois une approche par les apprentissages, une approche par la sociologie de la traduction et une approche par les stratégies individuelles d'Hirschman (voir 3.2.7).

Ainsi, je pense que c'est à la fois la prise en compte du cadre épistémique, qui permet de s'assurer de la cohérence du projet de recherche mais également de sa validité interne et externe, et la connaissance et la gestion de ces trois risques épistémologiques, qui permettent de s'assurer que l'analyse qualitative est *juste*, qui constituent la robustesse d'une recherche qualitative.

### 3.1.2.L'étude de cas multiples

---

#### 3.1.2.1. Pourquoi l'étude de cas ?

---

Parmi les différentes méthodes de recherche qualitative disponibles pour « accéder au réel », Wacheux (1996) en explore cinq : les études de cas, les méthodes comparatives, la recherche expérimentale, la simulation, la recherche-action. Creswell (2012) de son côté en propose cinq autres : la recherche narrative, la recherche phénoménologique, la théorie ancrée, l'ethnographie, et l'étude de cas.

J'ai choisi pour répondre à ma question de recherche la méthode de l'étude de cas. Selon Wacheux, elle est un choix judicieux lorsque la question de recherche commence par « pourquoi » ou « comment », ce qui est mon cas. Elle *« permet de suivre et de reconstruire des évènements dans le temps, d'évaluer les causalités locales et de formuler une explication »* (Wacheux, 1996, p. 89). Dans mon cas, **je souhaite en effet reconstruire la manière dont un territoire périurbain se co-construit, et les apprentissages de gouvernance sous-jacents à cette construction.**

David (2003) compare trois types particuliers d'étude de cas : l'étude « collective », l'étude « intrinsèque » et l'étude « instrumentale ». L'étude de cas collective fait en fait référence à un dispositif de recherche à cas multiples, dont je détaille les caractéristiques ci-après. L'étude de cas « intrinsèque » fait référence à une description et analyse poussée d'un cas dans toutes ses facettes. Son utilisation est efficace dans un contexte de recherche-action par exemple, lorsqu'il s'agit de comprendre un cas en profondeur et dans sa globalité pour y proposer des solutions actionnables. En revanche, une étude « instrumentale » est guidée tout au long de la recherche par une théorie générale. Cette distinction peut paraître caricaturale au regard de la diversité de situations de recherches, du rapport du chercheur à l'aller-retour terrain/théorie, et les méthodes de raisonnement empruntées.

David lui-même précise que *« les frontières entre approche instrumentale et intrinsèque sont ténues et, comme souvent lorsque l'on polarise la pensée autour d'un couple de concepts opposés, il existe tout un continuum de situations intermédiaires »* (David, 2003, p. 4). Il propose de nuancer cette distinction en distinguant l'objet de la recherche du « terrain » à proprement parler. Ainsi, il donne en exemple une situation de recherche qui vise à comprendre une innovation managériale particulière. Le chercheur sélectionne alors une entreprise parmi celles qui utilisent cette innovation. David définit alors l'étude de cas comme intrinsèque par rapport à l'innovation

managériale (l'objet de recherche), et instrumentale par rapport à l'entreprise sélectionnée (le « terrain »). Dans cette optique, je me situe à l'intérieur de ce continuum, à la fois motivée dans ma recherche par l'exploration d'une théorie appliquée à un cas particulier, les apprentissages organisationnels, mais également comme nous l'avons vu, dans une démarche abductive de va-et-vient entre terrain et théories, ouverte à l'inclusion de toute théorie qui permet d'enrichir la compréhension du cas par rapport à la question de recherche initiale.

Yin (2009) compare l'étude de cas à quatre autres stratégies de recherches (expérimentale, enquête, l'analyse d'archive et l'analyse historique). Il confirme ainsi le lien présenté par Wacheux entre type de question et type de stratégie : une question de recherche commençant par « quoi/quel » est plutôt adaptée à l'enquête ou l'analyse d'archive. Les « comment » et « pourquoi » mènent aux stratégies expérimentales, historiques et d'étude de cas. Yin propose alors un arbitrage entre ces trois stratégies en fonction du contrôle qu'a le chercheur sur les événements, et le caractère contemporain ou historique des événements. Dans le premier cas, la seule stratégie qui coïncide avec un contrôle des événements est la stratégie expérimentale.

Dans le deuxième, la seule stratégie qui coïncide avec le caractère historique est l'étude historique. Dans ma recherche, puisque j'étudie la situation des territoires, il m'est impossible de pouvoir contrôler les événements qui mènent à la construction du territoire. La stratégie expérimentale est par conséquent hors de portée. De plus, puisque je souhaite étudier les phénomènes de périurbanisation dans le contexte du paradigme de gouvernance territoriale, situation fortement contemporaine, l'étude de cas est par élimination la plus adaptée. En résumé, je choisis précisément l'étude de cas puisque ma question de recherche vise à étudier le « *comment ou pourquoi* » à propos d'événements contemporains sur lesquels nous avons peu de contrôle » (Yin, 2009, p. 9).

### 3.1.2.2. Caractéristiques de l'étude de cas

#### *Unité d'analyse de l'étude de cas*

L'unité d'analyse de l'étude de cas est ce qui définit le « cas » à proprement parler. En sciences de gestion, elle peut être typiquement un groupe au sein d'une organisation, une situation de gestion, ou parfois l'organisation elle-même. L'unité d'analyse définit les *frontières* de l'étude en termes de collecte de données. Si sa définition est cruciale dans la conduite de l'étude, elle peut parfois être difficile à délimiter. Le plus simple reste alors de laisser la question de recherche la déterminer (Yin, *op. cit.*, p.22). Dans ma situation, puisque je veux

comprendre les processus à l'œuvre dans la co-construction des territoires périurbains, l'unité d'analyse sera donc le territoire.

Cela ne veut pourtant pas dire que je m'attacherai à étudier *tout* le territoire dans sa complexité. Ainsi, si certaines études de cas se veulent *holistiques*, c'est-à-dire qu'elles n'étudient le cas qu'à l'échelle d'unité générale, d'autres études de cas, dites « enchâssées », développent l'analyse en sous-unités, toutes appartenant à l'unité globale du cas. Par exemple, si mon unité d'analyse générale est le territoire, je peux définir des sous-unités d'analyse : une situation de gestion, une association, voire un individu en particulier. Selon Yin (*op. cit.*) l'étude de cas holistique est idéale lorsque le cas lui-même est de nature holistique et ne présente pas de sous-unités évidentes. Les risques d'une telle approche en revanche sont de passer à côté de l'analyse d'un phénomène spécifique si celui-ci n'est pas défini comme sous-unité d'analyse. La difficulté des études de cas enchâssées repose elle sur le risque de ne concentrer l'analyse que sur une sous-unité du cas en oubliant de le rapporter à l'unité générale.

**Dans cette recherche, j'ai fait appel à la méthode des cas enchâssés pour analyser en profondeur l'impact de certains instruments sur le territoire, et les apprentissages produits par ceux-ci.**

### *Cas unique et cas multiples*

Une autre caractéristique de la méthode par étude de cas est le choix entre étudier un seul cas ou plusieurs simultanément. L'étude d'un cas unique est particulièrement adaptée si celui-ci représente une situation « analytique<sup>24</sup> » idéale pour tester une théorie : l'utilisation d'un cas seul suffit à confirmer ou infirmer les hypothèses. La deuxième raison pour l'utilisation d'un cas unique est l'identification d'un cas *extrême*. Cela est très répandu en psychologie notamment, lorsqu'une situation inédite apporte à son tour des questions inédites. La troisième raison pour le cas unique est celle de l'accès soudain à une situation non encore observable, lorsque les données n'avaient jamais été rendues accessibles par exemple.

L'étude de cas multiples possède des avantages, mais également des inconvénients par rapport à l'étude de cas unique. On considère généralement que les études de cas multiples produisent des résultats plus convaincants. Cependant, elles peuvent être plus difficiles à conduire par manque de temps et de ressources. D'après Yin (*op. cit.*), l'aspect le plus

---

<sup>24</sup> Yin utilise le terme *critical* dans le sens d'un cas qui répond exactement aux conditions posées par la question de recherche



important à garder en mémoire lorsque l'on considère l'étude de cas multiples est de ne pas tomber dans l'erreur d'une « logique d'échantillonnage », c'est-à-dire d'analyser collectivement des sous-unités de cas, comme si elles faisaient partie d'un même *échantillon* de répondants à une enquête<sup>25</sup>. Les cas multiples sont alors plutôt à considérer comme des *réplications*, de la même manière qu'un chercheur en sciences naturelles pourra chercher à répliquer son expérience. La logique de sélections de cas multiples doit alors soit répondre à une logique de *réplication littérale*, soit à une logique de *réplication théorique*. Dans la logique de réplication littérale, les cas sélectionnés devront être choisis dans l'attente de produire des résultats similaires, alors que dans une logique de réplication théorique, ils seront choisis dans l'attente de produire des résultats contrastés pour des raisons prévisibles. Dans le contexte de ma question de recherche, j'ai choisi deux études de cas : la Communauté de Communes du Pays de Lunel (CCPL) en France, et la province d'El Hajeb au Maroc. Celles-ci sont sélectionnées dans une logique de réplication théorique, les résultats contrastés attendus n'attendant pas aux différences possibles de périurbanisations des deux territoires, mais plutôt aux différences ou similitudes en termes de rapport aux instruments d'action publique et à la gouvernance.

### 3.1.2.3. Cas multiples et comparaison

---

Si les cas multiples étudiés doivent être chacun analysé de leur côté pour éviter de tomber dans le « piège de l'échantillonnage » (Yin, *op. cit.*), il n'en est pas moins nécessaire de pouvoir, après analyse individuelle, comparer les cas pour dégager des tendances, des conclusions ayant attrait à l'ensemble des cas.

La comparaison est une méthode en soi pour certains (Wacheux, *op. cit.*). Cependant, dans le contexte de l'analyse par cas multiples, elle est une composante essentielle de la méthode. Wacheux définit trois formes de comparaison : empirique, méthodologique et théorique. La *comparaison empirique* est envisagée lorsque la question de la comparaison est induite de la question de recherche, par exemple pour rechercher des similitudes et différences entre configurations. La *comparaison méthodologique* « instrumentalise » la comparaison comme manière de multiplier les capacités d'accès au réel, ou dupliquer une méthode pour en comparer les résultats. Ce type de comparaison illustre clairement le processus de l'étude de cas multiples. Enfin, la *comparaison théorique* s'applique à comparer plusieurs théories pour expliquer un même « cas ».

---

<sup>25</sup> Je reviendrai sur les techniques d'analyse dans l'étude de cas multiples en partie 3.1.2

Ainsi, si certains auteurs parlent de comparaison comme une stratégie de recherche en soi, et d'autres comme une méthode, il ne semble pas y avoir à se positionner en fonction de telle ou telle conception de la comparaison puisqu'elles regroupent en fait sous un même terme des réalités différentes. J'avais prévu de construire les deux cas autour d'une comparaison méthodologique, en analysant tout d'abord chaque cas puis en opérant à l'analyse comparée des sous-thèmes telle que proposée par Creswell (voir 3.1.4). Cependant, en raison des complications sur le terrain au Maroc, en particulier la difficulté d'identifier des situations semblables au cas « français », et puisque les situations analysées mettent en jeu des instruments d'action publique différents, je n'ai pas pu construire les deux études de cas de manière suffisamment identique pour pouvoir produire une véritable comparaison méthodologique. **Aussi, je préfère appeler « synthèse » le produit de ces deux études de cas réalisé en partie quatre. Cette synthèse permet de mettre en regard les résultats obtenus sur les deux terrains.**

J'ai donc procédé d'abord à l'analyse isolée des deux études de cas, puis ai effectué une synthèse des résultats, en particulier pour les apprentissages de gouvernance d'une part, et la contextualisation des instruments de gestion d'autre part. On peut tout de même tempérer ici le caractère « isolé » de l'analyse puisque j'ai d'abord codé tout le matériau, pour ensuite analyser une étude puis l'autre. Mais le codage faisant lui-même partie de l'analyse, je ne pourrai jamais totalement séparer objectivement l'analyse d'un cas de l'analyse de l'autre. En réalité, il est clair que le cas de la province d'El Hajeb au Maroc est presque « subordonné » au cas de la communauté de communes du Pays de Lunel, en témoigne son attribution de « cas n° 2 ». Les théories mobilisées dans le cadre d'analyse ont principalement été mobilisées par le cas n° 1, de même que le codage a été construit par le cas « du Lunellois », quand bien même le codage du cas « El Hajeb » a forcé une révision systématique des codes, comme je l'expliquerai dans le point 3.1.4. En ce sens, je ne peux pas affirmer que le cas « El Hajeb » a été totalement analysé de manière autonome. Cependant, étant donné le caractère abductif de la démarche de recherche, et sachant que les premiers entretiens ont été effectués sur le terrain d'El Hajeb, on ne peut ignorer également l'influence de ce cas sur celui du Lunellois.

### 3.1.3.Méthodes de collecte des données

---

Il existe une multitude de types de données dans l'étude de cas. Yin (*op. cit.*) en propose six : la documentation, les archives, les entretiens, l'observation directe, l'observation participante et les objets physiques.

**La documentation** a trait à toute trace écrite concernant le cas, qu'il s'agisse de communication interne au cas ou de rapports de recherches concernant le même terrain. Elle est particulièrement utile pour croiser les sources de données. Cela permet d'assurer d'une part la triangulation des données<sup>26</sup>, mais également de vérifier la véracité des propos donnés en entretien. Enfin, la documentation est particulièrement efficace pour produire des hypothèses intermédiaires et guider le processus de recherche. C'est un type de données particulièrement utile en début d'étude.

**Les données d'archives** ont trait aux données enregistrées à propos du terrain, typiquement sous forme « numérique » ou de listes : carnets d'adresses, rapports de budgets, données de recensement, etc.

**L'observation directe** se produit lorsque le chercheur, en visite sur le « terrain », peut observer la situation qu'il étudie de manière directe. On pense souvent à la possibilité d'assister à une réunion, mais l'observation peut être beaucoup moins formelle et beaucoup plus systématique : il s'agit alors de tout élément observable, comme le paysage et notamment l'observation des types d'agricultures, l'état des bâtiments et des routes, l'agencement des services...

**L'observation participante** est plus spécifique, et requiert la possibilité de participer à l'activité de l'organisation, d'y assumer un rôle.

Les **objets physiques** sont des données matérielles et peuvent être d'ordre technologique, des outils ou instruments, ou de l'œuvre d'art. Ils sont particulièrement utilisés dans les recherches anthropologiques. C'est un type de donnée que je n'ai pas mobilisé lors de mes études de cas.

Enfin, **l'entretien** est peut-être la forme de collecte de données la plus « classique » dans le sens où il est rare en sciences sociales de ne pas conduire de recherche sans avoir conduit d'entretien. Ces entretiens sont communément séparés en trois catégories : entretiens directifs, entretiens semi-directifs, et entretiens ouverts. Le premier type, directif, se conduit à l'aide d'un questionnaire composé de questions « fermées », très détaillées. L'entretien semi-directif est en général organisé autour de « thèmes » ou grandes questions que le chercheur évoque avec la personne interrogée. Enfin, lors de l'entretien ouvert, le chercheur « ouvre »

---

<sup>26</sup> « trianguler » sa recherche peut s'effectuer à trois niveaux. Au niveau des données, il s'agit d'utiliser plusieurs sources de données différentes pour produire la même conclusion. Au niveau des théories, il peut s'agir d'utiliser plusieurs théories différentes pour produire le même résultat. Enfin, il peut également s'agir de faire refaire la même étude de cas par des chercheurs différents pour vérifier qu'ils arrivent tous au même résultat.

l'entretien par une « consigne », une première question générale, puis laisse discuter la personne interrogée. Yin (*op. cit.*) définit également trois types de *but* d'entretien. Certains entretiens ont pour personne interrogée, plutôt qu'un sondé, un informateur véritable qui va pouvoir « guider » le chercheur, lui suggérer de contacter d'autres personnes... j'appellerai communément ces individus des « personnes ressources ». D'autres types d'entretiens peuvent être plus « dirigés » dans le sens d'une recherche plus précise d'éléments, pour corroborer par exemple un autre type de données. Enfin, certains entretiens peuvent prendre la forme d'enquêtes, à la recherche de questions précises. Cette dernière forme est typiquement conduite en entretien directif, voire par questionnaire distribué à un groupe de personnes puis récupéré.

TABLEAU 3-2 SOURCES DE DONNÉES POUR LE CAS DE LA CCPL (FRANCE)

Cas	Sous-cas	Type de données	Quantité
CCPL	Cas général	<i>Documentation</i>	3 publications scientifiques ou universitaires (une thèse et deux projets d'étudiants)
		<i>Données d'archives</i>	Délibérations du conseil de communauté de 2001 à 2013 (dont 20 en lien avec la politique agricole de la CCPL), comptes-rendus de réunions des comités de pilotage agriculture (5), comptes-rendus de réunions du groupe de réflexion « agriculture » (3), Communication interne (Convention SAFER, questionnaire agriculteurs 2008)
		<i>Observation directe</i>	3 réunions des projets de la politique agricole Visite des communes (observation de l'agriculture)
		<i>Observation participante</i>	1 réunion de restitution de projet étudiant
		<i>Entretiens</i>	9 agriculteurs, 13 élus, 4 employés, 2 autres
	Étude du SCOT	<i>Documentation</i>	27 articles de presse (Midi-Libre) 2 documents officiels (SCOT, Projet de territoire)
		<i>Données d'archives</i>	Délibérations du conseil de communauté (dont 16 en lien avec le SCOT), documents de communication interne 2003 à 2005 (plan de communication, synthèse diagnostique)
		<i>Observation directe</i>	-
		<i>Observation participante</i>	1 réunion de restitution DAUME
		<i>Entretiens</i>	13 élus, 4 employés

J'ai mobilisé sur les deux terrains ces différents types d'entretien. Ainsi, des entretiens préliminaires ont servi de « guides », pour identifier des instruments ou projets d'action collective à analyser. La plupart des entretiens suivants ont été

réalisés dans le but de collecter les données brutes. Enfin, quelques entretiens finaux ont servi à vérifier des hypothèses ou apporter un complément d'information.

TABLEAU 3-3 SOURCES DE DONNÉES POUR LE CAS D'EL HAJEB (MAROC)

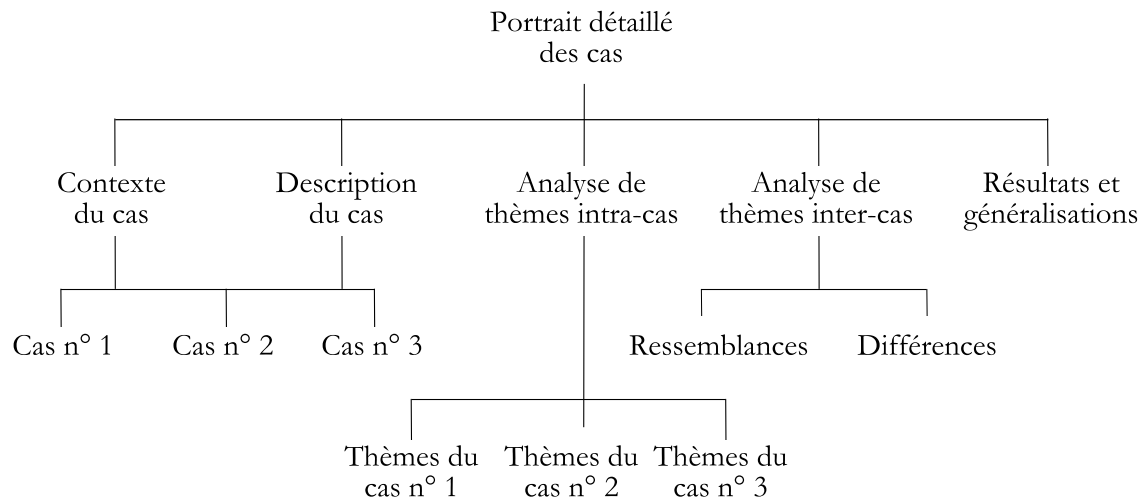
Cas	Sous-cas	Type de données	Quantité
EL HAJEB	Cas général	<i>Documentation</i>	11 documents issus d'instruments ou dispositifs (Agenda 21, Plan d'aménagement urbain, Plan communal de développement) 2 rapports universitaires ; 1 « autre »
		<i>Données d'archives</i>	Archives d'ateliers participatifs de Sebâa Ayoun
		<i>Observation directe</i>	Observation des locaux de municipalité (Sebâa Ayoun et Aïn Taoujdate) et des paysages (agriculture de la province)
		<i>Observation participante</i>	-
		<i>Entretiens</i>	7 employés de services publics, 4 élus municipaux, 7 agriculteurs, 3 associatifs, 7 autres
	Coopératives et Plan Maroc Vert	<i>Documentation</i>	Articles scientifiques sur les coopératives agricole
		<i>Données d'archives</i>	Liste des coopératives à la province
		<i>Observation directe</i>	-
		<i>Observation participante</i>	-
		<i>Entretiens</i>	7 agriculteurs ou coopératives, 6 employés de services associés à l'agriculture, 3 autres

Je présente ci-dessus dans le tableau 3-2 et le tableau 3-3 les différents types de données mobilisées. Une liste plus complète peut être trouvée en annexe A, en fin de cet ouvrage. L'intérêt de multiplier les sources de données est double. Tout d'abord, cela permet d'accéder à des données que l'on n'aurait pas forcément pu se procurer par la seule pratique d'entretiens, ou d'observation participante. Utiliser plusieurs sources de données permet ainsi d'enrichir l'étude du cas. La multiplication des sources est surtout un excellent moyen de s'assurer de la qualité de l'étude de cas, par triangulation des données. L'idée n'est pas alors d'utiliser des sources différentes pour compléter ses données, mais plutôt de pouvoir créer des conclusions redondantes à partir de différents types de sources.

### 3.1.4. Traitement et analyse des données

Les données une fois récoltées et les entretiens retranscrits, il m'a alors fallu traiter et analyser ce matériau pour produire des résultats. Creswell (*op. cit.*) résume dans la figure ci-dessous la stratégie d'analyse d'une étude de cas multiple :

FIGURE 3-1 ORGANISATION DU CODAGE DANS L'ÉTUDE DE CAS. D'APRÈS CRESWELL (2012)



Après étude du contexte des différents cas, que je présenterai pour chaque cas en premier chapitre des parties deux et trois, je m'attacherai à *décrire* chaque cas. Cette description détaillée du cas permet de présenter les « faits » avant analyse. Puis j'analyserai chaque cas de manière indépendante, avec des analyses singulières en fonction des cas enchâssés. Enfin, j'effectuerai une analyse transversale aux cas pour effectuer la synthèse des résultats.

#### 3.1.4.1. Analyse de contenu et technique de codage

De manière unanime, les auteurs que j'ai mobilisés insistent sur la nécessité du *codage* comme étape indispensable à l'analyse qualitative. En règle générale, l'analyse qualitative repose sur trois grandes étapes : la condensation des données, qui passe par leur réduction et leur codage, la présentation des données, et enfin l'élaboration et la vérification des conclusions (Gavard-Perret et Aubert, 2008, p. 249).

Gavard-Perret et Aubert (*op. cit.*) identifient trois types d'analyse qualitative : l'analyse de contenu, le résumé/synthèse et l'analyse thématique. L'analyse de contenu consiste à produire par codage des inférences sur le texte. Le codage, c'est-à-dire l'attribution d'un indicateur à une partie du texte (les entretiens retranscrits), peut être centré sur trois unités. S'il se concentre sur les mots tels qu'ils sont prononcés, il s'agira d'une *analyse lexicale*. S'il se

concentre sur les idées exprimées, il s'agira d'une *analyse sémantique* ou empirique. Enfin, on peut par codage analyser le sens donné aux mots, par *analyse de l'énonciation*.

L'analyse sémantique ou empirique se prête bien à un corpus non exhaustif, c'est-à-dire la retranscription non pas des enregistrements de l'entretien, mais de la prise de note effectuée lors de cet entretien, puisque les propos des personnes interrogées auront déjà été « réduits » à des idées, ce qui n'induit pas nécessairement une « perte » d'information, mais signifie simplement que l'on ne s'attache pas aux mots précis utilisés par les personnes.

**Conformément à la procédure de l'analyse sémantique, je me suis alors appliquée, pour chaque entretien retranscrit, à attribuer un « code » ou une « sous-catégorie » à chaque portion, qui peut être un mot, un groupe de mots ou une phrase.**

Pour choisir les codes ou sous-catégories à appliquer, deux techniques existent. Si l'objectif, à la manière de la *théorie ancrée*, est de faire dégager par induction des théories d'un texte brut, on peut procéder au *codage ouvert* du matériau. Il s'agit d'un processus d'abstraction des idées. En revanche, face à un processus déductif, le codage revient à appliquer des sous-catégories préétablies par une grille d'analyse, le plus souvent des variables explicatives et des variables à expliquer. Il s'agit alors d'un codage fermé ou théorique. Dumez (2013) rejette ces deux techniques, le codage théorique ne permettant pas de gérer le risque de circularité, et le codage « ouvert » de la théorisation ancrée ne permettant pas vraiment d'après lui de « produire » des concepts. De plus, l'auteur insiste sur les problèmes pratiques, et notamment sur la charge de travail que représente l'application stricte de la méthode de codage ouvert. Il propose alors des solutions au codage pour se prémunir contre ce risque de circularité. D'une part, le chercheur doit conserver une certaine « attention flottante » pour reprendre l'expression de Freud, et lire plusieurs fois le matériau brut avant tout codage, pour s'en « imprégner ». Cela permet de ne pas privilégier tels ou tels éléments *a priori*, mais de laisser émerger les éléments remarquables du matériau lui-même. Ensuite, il propose deux méthodes de codage spécifiques qui ne relèvent ni du codage « pur » ni du codage « théorique ».

La première technique, qu'il nomme *multinomial*, consiste à attribuer plusieurs *codes* ou catégories à de mêmes unités de sens (mot, phrase, paragraphe). En effet, attribuer un seul code par unité paraît réducteur et justement empêche d'explorer les autres « chemins ». Dans cette technique, le codage binomial par exemple consiste à attribuer deux codes à une unité : un code de « ressemblance », qui rassemble certains codes dans une même catégorie, et un code de « différence », qui distingue au sein de cette catégorie les différences. La deuxième technique, que Dumez nomme *multithématique*, consiste à construire un dictionnaire de

thèmes suffisamment nombreux pour rendre compte de la richesse du matériau. Certains de ces thèmes viennent du cadre théorique, alors que d'autres sont purement issus du matériau. En attribuant donc le même code à des unités de sens, on leur attribue une ressemblance, et c'est dans le contenu de ces unités de sens que l'on fera ressortir la différence.

**Dans mon analyse, c'est cette deuxième technique que j'ai utilisée.** Un exemple de codage d'entretien est disponible en annexe D, à la fin de cet ouvrage. Comme je suis partie, dans une perspective d'abduction, sur des théories générales de référence, le codage ne part pas d'un processus totalement abstrait, puisque des thèmes ont été recherchés systématiquement dans le matériau : instruments, outils, acteurs, apprentissages, qualification du périurbain, action collective, controverses... J'ai affiné ces thèmes en créant des sous-catégories.

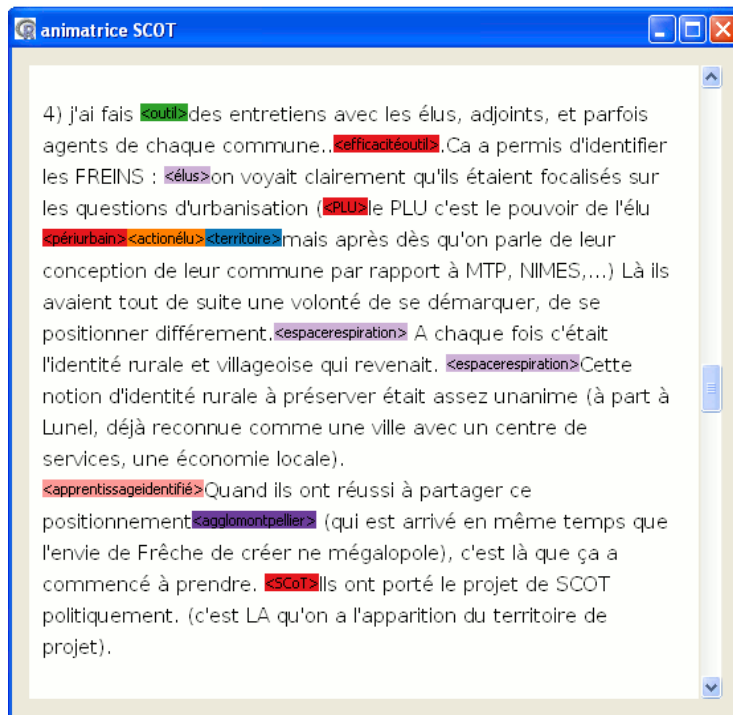
Par exemple, pour les outils utilisés, j'ai créé un code « efficacité de l'outil », lorsque l'acteur enquêté émettait un jugement sur l'efficacité de l'outil. En utilisant le logiciel RQDA<sup>27</sup>, j'ai créé les codes au fur et à mesure du codage, entretien après entretien, pour l'étude de cas du Pays de Lunel. Au bout d'une vingtaine d'entretiens, je suis arrivée à « saturation », c'est-à-dire que les codes créés suffisaient au codage de tout l'entretien. J'ai alors réexaminé les codes précédemment créés, soit pour les supprimer s'ils paraissaient redondants par rapport à d'autres codes, soit s'ils n'étaient pas assez précis et devaient être séparés en plusieurs autres codes. Par exemple, j'avais créé un code « appréciation des autres sur l'action collective » pour un passage d'entretien dans lequel l'individu rapportait l'avis de ses pairs quant à une idée d'action collective. Or j'avais également un code nommé « intérêt pour l'action collective » pour coder les passages d'entretien qui exprimaient l'intérêt que les acteurs portent à l'action collective. Comme le premier code au bout d'une vingtaine d'entretiens ne contenait qu'un extrait, je l'ai jugé peu représentatif, n'ayant pas besoin de ce niveau de précision, et je l'ai réuni avec le deuxième code. À l'opposé, le code « controverse » était beaucoup trop vague et rapportait des désaccords entre élus, des problèmes d'action collective, des oppositions de fonctionnement entre des services de l'État et les mairies... J'ai donc séparé ces passages en plusieurs codes plus explicites et plus précis. La construction du « dictionnaire de thème » s'est donc faite de manière itérative, par plusieurs passages en vérifiant de manière répétée que les codes choisis en amont faisaient sens pour l'ensemble du corpus, en fonction des situations.

---

<sup>27</sup> HUANG, Ronggui (2014). RQDA : R-based Qualitative Data Analysis. R Package version 0.2-6. URL <http://rqda.r-forge.r-project.org/>.



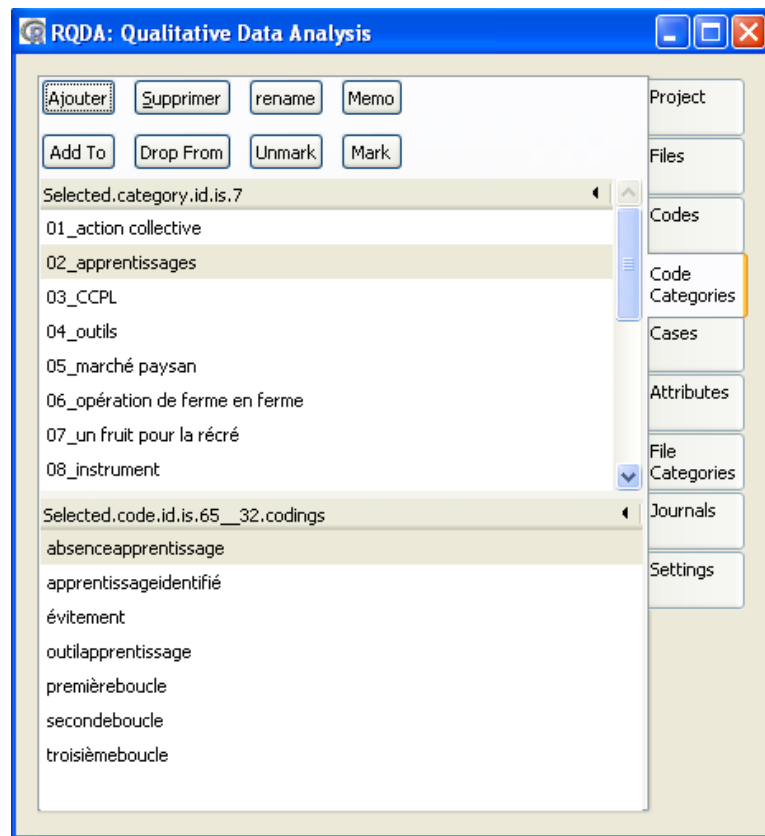
FIGURE 3-2 EXEMPLE DE CODAGE D'UN ENTRETIEN SOUS RQDA



Des catégories de codes ont ensuite été créées, en fonction des thématiques, situations, ou acteurs en particulier. L'une des limites du logiciel RQDA est qu'il ne peut construire qu'un seul niveau de catégorie, alors que des logiciels comme NVIVO permettent de d'en créer plusieurs. J'ai donc dû construire le dictionnaire de thème séparément. Ce dictionnaire comportant les codes et catégories de codes, ainsi que leur description, se trouvent de manière détaillée en annexe C, à la fin de cet ouvrage.

Bien entendu, l'attribution des codes à partir de thème reste subjective : il y a une part d'interprétation, déjà, dans le processus d'attribution de code aux unités de sens. Un autre chercheur aurait probablement codé de manière différente le même matériau. Cela varie d'autant plus que le cadre cognitif de départ (théories, préconceptions, etc.) est différent, notamment si les deux chercheurs sont d'une discipline différente. Cela rejoint en ce sens mon cadre épistémique de départ sur la nature des connaissances produites : je n'ai pas l'ambition de produire l'interprétation « vraie » du monde, mais une interprétation parmi d'autres dont on jugera la qualité par sa capacité fournir un cadre de réflexion et d'action.

FIGURE 3-3 EXEMPLE DE CODES ET CATÉGORIES DE CODES SOUS RQDA



Après codage des données, j'ai exporté la « base de données » ainsi créée dans le logiciel SQLITE MANAGER, logiciel de base de données, pour extraire les verbatims correspondant au cas ou sous-cas traité et permettre une analyse par thématique. Par exemple, la requête suivante :

```
SELECT source.name, fileAttr.value, freecode.name, coding.seltext
FROM freecode
JOIN coding ON freecode.id=coding.cid
JOIN source ON source.id=coding.fid
JOIN fileAttr ON fileAttr.fileID=source.id
JOIN treefile ON treefile.fid=source.id
JOIN caselinkage ON caselinkage.fid=source.id
WHERE coding.status=1
AND freecode.name IN (« qualificationagri », « mutationsagricoles »,
« agriculteurs », « aveniragri »)
AND caselinkage.caseid=7
AND (fileAttr.variable= « fonction » OR treefile.catid>1)
```

... me permet d'extraire les verbatims pour les codes « qualificationagri », « mutationsagricoles », « agriculteurs » et « aveniragri » pour le cas de la Communauté de Communes du Pays de Lunel (CCPL) (caseid=7), sous forme de tableau Excel avec les

colonnes « nom du fichier » (source.name), l'attribut du fichier (fileAttr.value, soit « élu », « agriculteur », « article »), le code attribué (freecode.name), et l'extrait associé (coding.seltext) :

FIGURE 3-4 EXTRAIT DE RÉSULTAT DE REQUÊTE DANS SQLITE MANAGER

name	value	name	seltext
maire de St Just	élu	agriculteurs	Quand il y avait le préfet les agriculteurs pleuraient car ils peuvent plus trouver de terres pour plan...
maire de St Just	élu	agriculteurs	Quatre ou cinq fois sur la commune des « agriculteurs » se sont installés et ont construit maison, ga...
maire de St Just	élu	mutationsagricoles	Nous ici la viticulture on n'a plus rien : par contre les arbres fruitiers on en a plein, notamment avec ...
maire de St Just	élu	mutationsagricoles	On a une zone agricole stricte dans le PLU (sud et centre entre les deux canaux en zone inondable ...
maire de St Just	élu	mutationsagricoles	on est une commune à vocation 100% agricole, maintenant il en reste plus grand-chose. Il y a bea...
élu de Lunel	élu	agriculteurs	les fameux agriculteurs qui s'étaient mis en avant étaient souvent des citadins qui voulaient vivre à...
élu de Lunel	élu	agriculteurs	Et en plus les halles qui sont tenues par des commerçants lunellois de père en fils. Donc si on fait un...
élu de Lunel	élu	agriculteurs	Promotion sur le muscat : ils sont en coopérative, ils vendent bien leur produit, ils « mènent leur vie ...
élu de Lunel	élu	agriculteurs	Vous savez ici c'est pas un territoire très agricole. Il se peut qu'il y a des lobby de quelques maraich...
élu de Lunel	élu	qualificationagri	On a quelques maraîchers vers le canal (au Nord).

Une fois les verbatims extraits, j'ai alors pu analyser les ressemblances et différences pour un même code en fonction de l'attribut (élu, agriculteur) ou entre élus entre eux par exemple. Cette requête m'a permis d'analyser la manière dont les élus parlent de l'agriculture et des agriculteurs à la CCPL (résultats présentés dans le chapitre six).

#### 3.1.4.2. La méthode des templates

Dumez (*op. cit.*) propose une deuxième technique d'analyse : celle des *templates*. Il s'agit de fournir une analyse sur des données qui ne peuvent être traitées par codage, comme des faits concrets, des dates, etc. Il s'agit à la fois de trier, ranger le matériau en ordre logique, souvent chronologique, et de créer des liens entre ces éléments qui sont au cœur de l'analyse. La série chronologique permet de rendre visibles des éléments particuliers, des événements forts, etc. L'établissement des liens entre ces éléments (Dumez parle de *synopse*) permet de comparer ces éléments.

J'ai utilisé cette méthode notamment pour retracer les événements qui ont mené à la création du marché paysan à la CCPL (chapitre quatre), ou pour établir l'évolution de certaines situations de gestion. Pour cette analyse, j'ai utilisé un outil particulier : l'analyse de chronique, que je détaille ci-après (voir 3.2.2).

#### 3.1.4.3. L'analyse de contenu dans l'étude de cas

Yin (*op. cit.*) précise dans l'analyse de contenu le caractère particulier des cas enchâssés. Dans ma situation d'étude de cas multiples enchâssés, le logiciel RQDA a été particulièrement utile pour l'identification des cas ainsi que des cas enchâssés. La fonction « *case* » permet d'attribuer un « cas » à chaque type de fichier (entretiens, articles de presse, documents).

Certains de mes entretiens dans le Lunellois étaient purement centrés sur le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et ont été assignés le cas « SCOT », quand d'autres permettaient à la fois de renseigner l'expérience « opération de ferme en ferme » et « paysans du Vidourle » et ont donc été assignés aux deux cas. Cette fonction permet donc de simplifier l'analyse de contenu une fois le matériau codé : si l'on veut étudier strictement le contenu en relation avec l'expérience d'action collective « paysans du Vidourle », on peut grâce à une requête dans le logiciel SQLITE MANAGER extraire uniquement les codes des fichiers identifiés comme appartenant à ce cas.

La deuxième fonction très utile pour l'analyse par étude de cas multiples est la fonction « *attribute* ». À la différence du « *case* », l'attribut assigne une valeur unique au fichier, c'est-à-dire à l'entretien. Par exemple, si l'on donne un attribut « genre », la valeur sera « femme » ou « homme ». Dans ma situation, j'ai utilisé l'attribut pour affecter les fichiers à l'étude de cas « Lunel » ou à l'étude de cas « El Hajeb ». Cela m'a permis, conformément au modèle proposé par Creswell (voir ci-dessus), d'analyser d'abord le premier cas, puis le second, en incluant à chaque fois une condition d'attribut, puis les deux cas ensemble, sans condition d'attribut. J'ai également grâce à la fonction « *attribute* » pu identifier les entretiens en fonction de la nature de l'interlocuteur : élu, agriculteur, employé, etc.

Ainsi, la production de données s'est organisée autour de *cas* et de *sous-cas*, puis a été analysée par codage à l'aide du logiciel RQDA. Dans une démarche de recherche abductive, l'analyse a été possible d'abord par le cadre théorique présenté en chapitre deux, mais également par la construction d'un cadre d'analyse, que je présente ci-dessous.

---

### 3.2. CADRE D'ANALYSE : MON ÉCHAFAUDAGE CONCEPTUEL

---

Après avoir présenté les éléments de méthode pour la production de données et leur analyse, je vais présenter le cadre d'analyse, c'est-à-dire les concepts clés qui m'ont permis à la fois de guider la collecte de ces données et leur analyse. Je parle ici « d'échafaudage », car j'ai conçu ce cadre d'analyse, chemin faisant, pour être un « ensemble d'idées » ou de théories me fournissant une « boîte » permettant d'apporter des éclairages ou de conceptualiser tel ou tel point au fil de l'enquête. Par conséquent, je ne cherche pas à produire une grille à appliquer de manière systématique dans les études de cas (comme je le ferais avec un « protocole expérimental »), mais des concepts que je pourrai reconnaître dans ce que j'observe, et que je pourrai mobiliser lors du processus de codage des données. Cette « boîte » est faite de

l'analyse par la situation de gestion, l'outil « analyse de chronique », les éléments théoriques sur les apprentissages organisationnels ainsi que ceux sur les outils et instruments de gestion, la sociologie de la traduction, et l'analyse des stratégies *exit*, *voice* et *loyalty*.

### 3.2.1.L'analyse par la situation de gestion

---

Les instruments et dispositifs en eux-mêmes ont parfois des limites trop floues pour pouvoir scientifiquement les délimiter comme objets de recherche. Certains parlent de *projet* pour nommer la situation dans laquelle interviennent ces dispositifs. D'après Boltanski et Chiapello :

*« le projet rassemble temporairement des personnes très disparates et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte, mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles » (1999, p. 157 ; cité par Figuière et Rocca, 2012).*

Cependant, toute situation ne relève pas de la dimension projet. Aussi, l'objet de recherche adéquat semble plutôt se situer dans ce que Girin appelle la « situation de gestion », qui présente des points communs avec la définition du projet de Boltanski et Chiapello. Selon lui, « *une situation de gestion se présente lorsque des participants sont réunis et doivent accomplir, dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe* » (Girin, 1990). Les situations de gestion sont donc des moments qui impliquent justement l'implication d'un certain nombre d'acteurs autour de dispositifs et instruments.

Girin pose sa définition autour de trois éléments : les **participants**, la **composante temporelle** (le « temps déterminé ») et **spatiale** (« cristallisant » cette réunion) qui y attache un début et une fin, et l'**objectif** de cette situation, qui est ce résultat soumis à jugement externe. Les **participants** sont les acteurs qui sont engagés dans la production de ce résultat et seront ceux jugés pour leur résultat. D'autres acteurs peuvent intervenir dans la situation de gestion, mais s'ils ne sont pas soumis à ce jugement. Ils seront alors plutôt considérés comme alliés, opposants, ou perturbateurs que participants à part entière.

Si le produit de cette situation est le **résultat d'une action collective**, cela ne veut pas pour autant dire que tous les participants ont comme objectif personnel cette finalité commune. Ils peuvent tout à fait s'intégrer à la situation de gestion pour d'autres raisons que la

production de ce résultat ; il n'en demeure pas moins qu'ils seront tout de même jugés sur ce résultat. Le **jugement** de ce résultat est le produit de personnes ou instances extérieures à la situation de gestion. Pourtant, si le résultat n'est pas nécessairement un objectif collectif partagé par tous, le jugement n'est pas non plus nécessairement orienté sur la matérialité de la situation de gestion. Girin donne l'exemple d'un client d'Électricité de France qui souhaite ouvrir un contrat d'abonnement dans une agence. La hiérarchie va pouvoir émettre un jugement, par exemple, sur la satisfaction du client à l'issue de cette situation. Ainsi, le jugement n'est pas nécessairement sur le contrat lui-même, mais sur la manière dont le contrat a été élaboré. Girin considère cet exemple comme à la « limite de la notion » qu'il définit lui-même. Pourtant, c'est cet exemple qui me paraît le plus riche en matière d'analyse de l'action collective, puisqu'il émet l'idée selon laquelle les jugements opérés ne visent pas nécessairement la totalité des participants : le client se fiche bien de savoir si la hiérarchie est satisfaite du travail de son employé. Ces acteurs sont alors tout de même des participants s'ils sont directement impliqués dans le processus d'élaboration du résultat.

La situation de gestion ainsi décrite est fréquente dans les organisations, à tel point que Girin définit ces dernières justement comme la réponse à une ou plusieurs situations de gestion possédant « une certaine permanence ». La situation de gestion n'est donc pas spécifique à l'organisation, et est tout à fait applicable au contexte de la gouvernance territoriale.

D'ailleurs, ces situations de gestion ont une dimension territoriale (Raulet-Croset, 2008) puisqu'elles se définissent à travers trois composantes : des participants, une dimension temporelle (un début et une fin) et une dimension *spatiale*. Ainsi l'on retrouve la notion du territoire à la fois comme déterminant de la situation (territoire prescrit : l'espace entier est pris en compte dans la situation parce qu'il existe comme tout), mais également comme déterminant des acteurs (territoire construit : les acteurs interviennent dans la situation de gestion parce qu'ils font partie du territoire).

Si l'on reprend la définition de la gouvernance territoriale telle que construite par Rey-Valette *et al.*, à savoir ce

*« processus dynamique de coordination entre acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent*

*des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »*  
(2011),

nous y retrouvons des composantes d'une situation de gestion : les participants, la construction collective d'un résultat, qu'il soit objectif ou action, et la dimension spatiale *territorialisée*. Si la dimension temporelle n'est pas impliquée, c'est que la définition de la gouvernance proposée ici se veut comme un processus continu ; cependant à l'image d'une organisation qui serait un enchevêtrement ou une succession de situations de gestion, on peut tout à fait concevoir le processus de gouvernance territoriale comme une suite de situations de gestion, à ceci près que les limites rationnelles du premier sont les frontières juridiques, sociales et économiques de l'organisation (ce qui ne relève pas de son fonctionnement ne sera pas une situation de gestion *de l'organisation*), alors que les situations de gestion de la gouvernance territoriale sont arrêtées par les limites de ce territoire.

Qu'en est-il du caractère *jugé* des objectifs et actions de l'action collective territoriale ? On peut tout d'abord imaginer le jugement qu'opèrent les électeurs sur leurs élus au terme de chaque situation de gestion qui implique ces derniers. Ce jugement n'est peut-être pas immédiat ni exprimé de manière formelle, mais il est nécessairement effectué par les urnes. De plus, dans le contexte d'une gouvernance multiniveaux, chaque « niveau » va donner des injonctions de fonctionnement aux niveaux inférieurs. Ainsi, l'État et ses représentants à l'échelon du territoire (Préfecture, DDTM) vont émettre un jugement sur le résultat d'une situation de gestion impliquant le secteur public puisqu'ils vont *a minima* vérifier la conformité juridique de leur action, s'ils répondent bien aux injonctions des divers décrets et règlements, etc. À l'image de l'exemple de Girin sur le contrat d'abonnement EDF, nous atteignons ici ce qu'il appelle la « limite » de la situation de gestion.

Pourtant, des articles plus récents qui reprennent le concept de situation de gestion se sont libérés dans une certaine mesure de ces « limites » posées par Girin. Ainsi, Journé et Raulet-Croset proposent une situation de gestion aux dimensions plus floues :

*« Nos exemples de terrain montrent en quoi les trois éléments constitutifs d'une situation — les participants, l'extension temporelle et l'extension spatiale — sont loin d'être aussi contraints que le laisse penser la définition de Girin : les participants évoluent en permanence sous l'effet du tour pris par l'enquête (construction progressive d'un collectif autour du problème à résoudre) ; les*

*frontières spatiales et temporelles sont elles aussi largement construites et modifiées dans le processus d'enquête » (Journé et Raulet-Croset, 2008).*

Schmitt et al. (2011) complètent la définition de Girin pour rajouter la notion *d'action située* de la situation de gestion, dans la lignée des constructivistes tels que Glasersfeld.

**La situation de gestion est donc transposable aux situations de gouvernance territoriale, si j'accepte tout de même, comme l'ont fait d'autres auteurs avant moi, une certaine flexibilité de la définition originelle de Girin.** Dans ma méthodologie de recherche, la situation de gestion semble également être l'unité d'analyse qui fait sens dans un modèle de l'étude de cas enchâssés. En effet, plusieurs auteurs utilisent déjà la situation de gestion comme « sous-unité de cas » :

*« Dans sa thèse de doctorat, Journée (1999, 2005)<sup>28</sup> propose de rapprocher la notion d'étude de cas telle que définie par Yin (2003) à celle d'étude de situations de gestion. Journée suggère en effet de considérer l'étude de situations comme une sous-catégorie de l'étude de cas, car les situations retenues ne prétendent pas couvrir l'intégralité du problème. La recherche menée et qui s'appuie sur l'analyse de situations de gestion répond aux différents critères exposés par Yin dans sa définition de l'étude de cas, puisqu'il s'agit d'une étude empirique [...] traitant d'un problème concret. » (Arnaud, 2010)*

Étudier la gouvernance territoriale par ses situations de gestion m'offre donc un cadre concret qui permet de délimiter les unités d'analyse à l'intérieur des cas d'étude. J'appliquerai par exemple ce concept en chapitre cinq, en considérant l'élaboration du SCOT à la CCPL comme une situation de gestion particulière. Pour l'analyse de cette situation de gestion par exemple, j'ai mobilisé à la fois des codes concernant les instruments (« SCOT »), la manière dont leur efficacité est jugée (« efficacitéSCOT »), et ce qu'ils ont produits (« effetSCOT »). J'ai également analysé les interactions entre les acteurs (« porteparole », « enrôlement ») ainsi que les résistances possibles (« oppositionSCOT ») (voir 3.2.6. et 3.2.7.). Les codes sont résumés dans le tableau 3-4 ci-après.

---

<sup>28</sup> Journée, B. 1999 Les organisations complexes à risques : gérer la sûreté par les ressources. Études de situations de conduite de centrales nucléaires, Thèse de Doctorat non publiée, Paris : École Polytechnique.  
Journée, B. 2005 Étudier le management de l'imprévu : méthode dynamique d'observation in situ, Finance Contrôle Stratégie, 8 : 4, 63-91.



TABLEAU 3-4 CODES ET DESCRIPTIONS DE LA CATÉGORIE « SCOT » POUR L'ANALYSE DE SA SITUATION DE GESTION

Code	Description
<i>SCoT</i>	éléments de description du processus d'élaboration de l'instrument SCOT
<i>efficacitéSCOT</i>	l'enquête évalue l'efficacité de l'instrument SCOT
<i>espacerespiration</i>	Éléments de description de la notion d'espace de respiration (mythe organisationnel)
<i>effetSCOT</i>	l'enquête évalue les effets qu'ont eu le processus d'élaboration du SCOT
<i>porteparole</i>	identification des « porte-paroles » du SCOT (sociologie de la traduction)
<i>enrôlement</i>	décrit le processus d'enrôlement (sociologie de la traduction) lors de la construction du SCOT
<i>oppositionSCOT</i>	identification des acteurs opposés au processus SCOT (opposés des « traducteurs »)
<i>exit</i>	identification des stratégies d' <i>exit</i> telles que définies par Hirschman
<i>voice</i>	identification des stratégies de <i>voice</i> telles que définies par Hirschman
<i>loyalty</i>	identification des stratégies de <i>loyalty</i> telles que définies par Hirschman
<i>problèmesSCOT</i>	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses) lors de l'utilisation de l'instrument SCOT

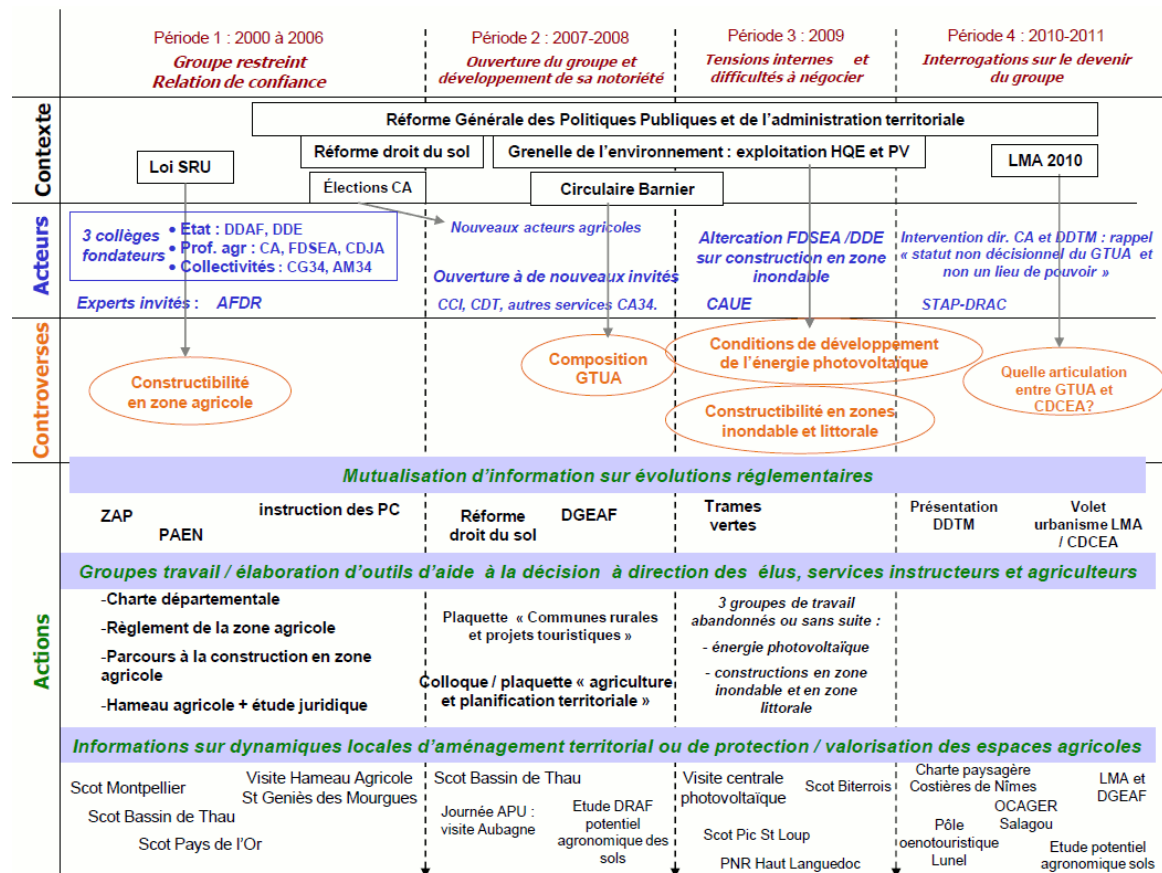
### 3.2.2. Analyse de chronique

Si une situation de gestion est fluide et ses composantes changeantes, elle ne peut être décrite de manière synthétique par le passage d'un état à un autre. De surcroît, l'analyse par la situation de gestion de la *contextualisation* des instruments d'action publique, comme nous l'avons vu au chapitre deux, ne peut se résumer à décrire un état initial et un état final. Rendre compte de la richesse à la fois dans le temps et dans les interactions entre individus de cette contextualisation peut devenir d'autant plus complexe pour l'étude des apprentissages de gouvernance, puisqu'il s'agit alors d'analyser ce que ce processus produit sur les acteurs qui sont engagés dedans.

Nougarèdes (2013) propose dans sa thèse un outil qui permet de rendre compte de ces mouvements : l'analyse de chronique. Il s'agit de représenter, de manière schématique et dans le temps, l'évolution des dimensions de l'instrument ou dispositif de gouvernance territoriale

étudié. Elle propose quatre dimensions à cette analyse : le contexte, les acteurs, les controverses et les actions. L'analyse du **contexte** vise à pouvoir relier les événements extérieurs à la situation de gestion qui peuvent avoir un impact sur elle : changement de réglementation, événement majeur dans la vie du territoire, etc. L'idée est ensuite de pouvoir caractériser l'influence de ce contexte sur la vie de l'instrument, et donc dans ma situation sur sa contextualisation et sur les apprentissages de gouvernance produits. Analyser les **acteurs** présents à tout instant *t* de la situation de gestion permet de rendre compte des relations entre ceux-ci, ainsi que de leur investissement dans la situation de gestion : pourquoi sont-ils présents ? Quel est leur objectif individuel ? Comment traduisent-ils de fameuses *reconfigurations institutionnelles* produites par le processus de gouvernance ? L'analyse des **controverses** permet de souligner les sujets de débats au sein de la situation, les désaccords et disputes. Cet axe d'analyse est particulièrement utile pour comprendre les jeux de pouvoir. Les **actions concrètes** permettent de séquencer le déroulé de l'instrument ou du dispositif, de situer les événements les uns par rapport aux autres.

FIGURE 3-5 UN EXEMPLE DE CHRONIQUE : L'ANALYSE DU GTUA (GROUPE DE TRAVAIL URBANISME ET AGRICULTURE DE L'HÉRAULT). NOUGARÈDES, 2013



Cette analyse de chronique, parce qu'elle met en relations toutes ces composantes de manière dynamique, est un excellent outil pour l'interprétation à croiser avec l'analyse de contenu. Je m'en suis inspirée et l'ai complétée notamment en rajoutant un axe « **produits** » pour distinguer les actions qui font partie de l'instrument ou dispositif des *effets* de celui-ci. Enfin, j'ai également approfondi l'analyse rendue possible par cet outil en distinguant les types d'outils mobilisés par l'instrument, les types d'acteurs, et la mise en relation des éléments les uns avec les autres (voir figure 5-2, chapitre cinq).

### 3.2.3. Repérer les apprentissages

---

Comment identifier les apprentissages ? Si l'on peut toujours poser la question de manière directe à l'enquêté (« *qu'avez-vous appris ?* »), il est cependant rare que cela permette d'atteindre, en dehors d'un contexte éducatif, le cœur des transformations à l'œuvre dans l'organisation. Dès lors, il me faut passer par une grille de lecture des apprentissages, indicateurs et repères, qui sera plus ou moins déterminée par la manière dont l'apprentissage aura été défini. Ainsi certains mesurent-ils les apprentissages en repérant les changements cognitifs à l'aide de questionnaires ou d'entretiens. Cette méthode cependant limite l'analyse des apprentissages à une connaissance explicite et connue de l'enquêté, et repose sur la capacité de cet enquêté à exprimer ce changement cognitif (Argote, 2013). D'autres mesurent les changements de pratique ou performance de l'organisation, ce qui permet de mesurer non plus seulement les changements cognitifs, mais également les changements comportementaux produits par les apprentissages. Argote (*op. cit.*) met en garde contre les autres facteurs possibles du changement qui n'ont pas trait à l'apprentissage, comme un changement de contexte. Pourtant je pense que tout changement dans l'entreprise peut être un indicateur de l'apprentissage. Ainsi si certains changements ont été effectués dans l'entreprise, sans que cela ait modifié de manière ni cognitive ni comportementale l'action des individus, alors je peux au moins soulever la question d'absence d'apprentissage, voire des routines défensives.

Argyris et Schön (2001), dans leur définition de l'apprentissage organisationnel comme révision de la théorie d'action, fournissent une grille de lecture contingente à leur modèle : pour accéder aux boucles d'apprentissages produites par les individus et l'organisation, il faut alors reconstruire les théories d'action et voir comment celles-ci ont évolué. De manière moins systématique, j'ai repéré les apprentissages dans le *changement*, soit en réponse à des événements extérieurs, soit dans le changement de pratiques des individus ou groupes.

TABLEAU 3-5 CODES ET DESCRIPTIONS DE LA CATÉGORIE « APPRENTISSAGE »

Code	Description
<i>apprentissageidentifié</i>	L'enquêteur identifie un processus d'apprentissage réussi
<i>outilapprentissage</i>	Outils identifiés comme moteurs d'apprentissage
<i>absenceapprentissage</i>	j'identifie une situation où un apprentissage aurait pu/du se produire, mais où il n'y a rien eu
<i>premièreboucle</i>	Apprentissage de première boucle : L'enquêteur explique adapter sa stratégie en fonction des éléments extérieurs
<i>secondeboucle</i>	identification d'apprentissages de seconde boucle : changement dans les valeurs directrices/les objectifs
<i>troisièmeboucle</i>	apprentissages de troisième boucle : changement dans les fondements même de l'organisation, dans la manière de raisonner, dans les schémas mentaux.
<i>évitement</i>	Stratégie d'évitement des acteurs (apprentissage)

Cela s'est traduit de plusieurs manières. Lors des entretiens, je me suis attachée à repérer ces changements exprimés par les individus enquêtés pour approfondir la description de ces changements par des questions (« *que s'est-il passé à l'arrivée de tel évènement ?* »). J'ai également approfondi les changements de pratique dans leur activité (« *comment vous êtes-vous adapté à ce changement ?* »). Entre les entretiens, j'ai procédé à la relecture des retranscriptions pour repérer des situations potentielles d'apprentissage à préciser dans des entretiens futurs. Lors du codage des entretiens retranscrits et conformément à ma démarche par codage multithématique, j'ai à la fois mobilisé des éléments théoriques de codage fermé (première, deuxième et troisième boucles d'apprentissage) et des éléments de codage ouvert (apprentissage identifié par l'enquêteur, outils de l'apprentissage).

Enfin, ce que j'appelle les apprentissages de gouvernance ont été produit par *inférence* à partir des autres éléments d'analyse. L'outil chronique de projet, par exemple, m'a permis de caractériser certains apprentissages comme des apprentissages de gouvernance, et de les relier aux outils mobilisés et au contexte, ainsi qu'aux acteurs à l'origine de l'apprentissage. Les apprentissages de gouvernance ainsi identifiés ont alors pu être caractérisés selon les critères présentés au chapitre deux (objet, point, déclencheur, effets, processus et durabilité de l'apprentissage).

### 3.2.4. Outils et instruments de gestion

Les outils et instruments de gestion sont au cœur de mon analyse, puisqu'ils sont des traceurs de l'apprentissage, par la « matérialité » de l'action. Dans le chapitre deux, j'ai expliqué la distinction que je fais entre outils, instruments et dispositifs de gestion. Les outils ou « substrats techniques » en tant que tels ne se prêtent pas à une analyse complexe. Ils sont particulièrement intéressants quand ils sont reliés à des instruments, des apprentissages, ou des processus de gouvernance. Les instruments, eux, peuvent faire l'objet d'une analyse plus approfondie, notamment en reliant les outils contenus par ces instruments, et en établissant leur chronique, comme expliqué en partie 3.2.2. Plutôt que d'une analyse des outils et instruments de gestion, c'est véritablement une analyse *par* les outils et instruments de gestion que j'ai effectuée. Le travail a donc consisté principalement à pouvoir relever et répertorier ces outils et instruments de gestion.

TABEAU 3-6 CODES ET DESCRIPTIONS DES CATÉGORIES « OUTILS » ET « INSTRUMENTS »

Catégorie	Code	Description
<b>outils</b>	<i>outil</i>	Identification des outils de gestion mobilisés
	<i>outilapprentissage</i>	Outils identifiés comme moteurs d'apprentissage
	<i>efficacitéoutil</i>	L'enquête évalue l'efficacité d'un outil
	<i>effetoutil</i>	L'enquête évalue l'effet d'un outil
<b>instruments</b>	<i>instruments</i>	Autres instruments d'action publique (PAEN, POS,...)
	<i>SCoT</i>	éléments de description du processus d'élaboration de l'instrument SCOT
	<i>PLU</i>	éléments de description et contextualisation de l'instrument PLU
	<i>accompagnement</i>	relatif au programme d'accompagnement des villes d'El Hajeb pour la mise en place d'Agenda 21 locaux
	<i>A21</i>	Éléments de description relatifs aux Agendas 21
	<i>PA</i>	éléments de description de l'instrument Plan d'Aménagement
	<i>PCD</i>	éléments de description de l'instrument Plan Communal de Développement
	<i>PMV</i>	éléments de description de l'instrument Plan Maroc Vert

Lors des entretiens, j'ai prêté une attention particulière aux outils mentionnés par les enquêtés tels que réunions, documents, enquêtes. Parfois, les enquêtés eux-mêmes

identifiaient ces outils comme supports d'apprentissages. Dans le processus de codage des données, je me suis d'abord attachée à identifier les instruments et outils mentionnés par les enquêtés. J'ai également recensé les effets et l'efficacité de ces derniers tels qu'évalués par les enquêtés. Certains instruments ont fait l'objet d'une analyse en profondeur, les éléments de leur description rassemblés dans une même catégorie.

### 3.2.5. Action collective et collaboration

---

L'objectif d'analyse de ma recherche n'est pas la gouvernance territoriale en elle-même, mais bien les apprentissages de gouvernance territoriale. J'étudie les processus d'apprentissages qui permettent de favoriser et améliorer les conditions du « *processus dynamique de coordination* » (Rey-Valette et al., 2011). Par conséquent, je ne me suis pas attachée à vouloir saisir la gouvernance des territoires dans sa totalité, tel que cela pourrait être fait dans des objectifs d'évaluation de la gouvernance par exemple, mais plutôt *des situations* de gouvernance territoriale. Pendant le processus de collecte des données, il s'est alors agi d'abord de *chercher* des situations de gestion qui vont éclairer ce processus dynamique de coordination. Dans les premières enquêtes, j'ai cherché dans les deux études de cas, en France et au Maroc, des situations de gestion au sein desquelles ce processus dynamique de coordination est central. Si certaines situations s'organisent autour d'un instrument d'action publique (élaboration d'un PLU, construction d'un SCOT, réalisation d'un Agenda 21), d'autres situations sont plutôt de l'ordre du *projet collectif* ou de « l'action collective ». Si ce mot est ambigu dans le champ de la gouvernance territoriale, je l'accepte dans mon processus de codage non pas pour sa force conceptuelle, mais pour sa capacité à résumer les situations de collaboration, de coopération et de projets collectifs rencontrés dans les études de cas.

Lors de l'analyse des données, j'ai ainsi utilisé des codes pour répertorier les processus d'action collective. J'ai d'une part identifié les formes d'action collective évoquées par les enquêtés, et d'autre part ses problèmes, ses conditions, l'intérêt que leur porte les enquêtés, etc. J'ai codé séparément les exemples plus simples de « collaboration », ainsi que les modalités de la participation citoyenne.

Ces codes basés sur l'analyse de « l'action collective » permettent d'explorer des formes d'apprentissages de gouvernance qui ne sont pas reliées nécessairement à des instruments ou outils de gestion. Lorsque les formes d'actions collectives correspondaient à des projets concrets auxquels les enquêtés avaient pu participer, j'ai créé des codes spécifiques à ceux-ci.

TABLEAU 3-7 EXTRAITS DE CODES ET DESCRIPTIONS POUR LES CATÉGORIES « ACTION COLLECTIVE », « MARCHÉ PAYSAN », « OPÉRATION DE FERME EN FERME » ET « UN FRUIT POUR LA RÉCRÉ »

Catégorie	Code	Description
<b>Action collective</b>	<i>coopérative</i>	éléments de description des coopératives agricoles
	<i>problèmeactioncollective</i>	identification par les enquêtés de problèmes dans la conduite de l'action collective et des limites
	<i>participationcitoyenne</i>	Élément de qualification de la participation citoyenne dans la CCPL (information, consultation, concertation, co-construction)
	<i>conditionsactioncollective</i>	L'enquête évalue les conditions de création et facteurs de durabilité de l'action collective
	<i>absenceactioncollective</i>	situation où l'action collective ne s'est pas produite malgré les attentes
	...	...
<b>Marché paysan</b>	<i>efficacitémarchépaysan</i>	L'enquête évalue l'efficacité de l'action « marché paysan »
	<i>raisonproblèmemarchépaysan</i>	L'enquête fournit son explication quant aux problèmes survenus lors de l'action « marché paysan »
	<i>orgamarchépaysan</i>	Organisation et déroulement de l'action « marché paysan » (ceci est différent de l'organisation de l'action collective qui a mené au marché paysan)
	<i>problèmemarchépaysan</i>	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses) lors de l'action « marché paysan »
	<i>effetmarchépaysan</i>	L'enquête évalue les effets (externalités) de la situation de gestion « marché paysan »
<b>Opération de Ferme en Ferme</b>	...	...
<b>Un fruit pour la récré</b>	...	...

### 3.2.6. Sociologie de la traduction

La « sociologie de la traduction » ou « théorie de l'acteur réseau », créée par Callon et Latour, propose une lecture des interactions entre acteurs d'un réseau basée sur la manière dont ce réseau se construit par étapes de « traduction » pour arriver, s'il réussit, à n'entendre plus que « des voix parlant à l'unisson et se comprenant mutuellement » (Callon, 1986, p. 204). De fait, ce processus de traduction ressemble fortement à ce que j'ai décrit dans les chapitres un et deux comme un processus d'apprentissages de gouvernance : la construction d'un réseau qui

permet à des acteurs aux identités et intérêts multiples de coopérer pour agir collectivement, par l'élaboration d'un modèle mental commun, de valeurs partagées, etc.

Oiry (2003) reprend d'ailleurs les concepts de la sociologie de la traduction pour analyser la construction et la contextualisation des dispositifs de gestion<sup>29</sup>. Il simplifie la théorie de l'acteur réseau en reprenant les concepts-clés et les appliquant au contexte du dispositif de gestion. Il définit alors le processus de traduction du dispositif par un acteur comme composé de trois éléments : l'objectif que cet acteur donne au dispositif, le rôle que cet acteur se donne pour que l'objectif soit atteint, et le rôle qu'il donne aux autres acteurs du « réseau », dans ce cas l'organisation. Le processus de traduction du dispositif de gestion passe alors par quatre phases : la problématisation, la création de dispositifs d'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés. Nous retrouvons, dans la phase de problématisation, des phénomènes et des comportements qui sont à l'origine de la composante « vision simplifiée des rapports dans l'organisation » d'un instrument. Ainsi le concepteur de l'instrument ou du dispositif, ou celui qui l'introduit dans l'organisation effectuerait une « problématisation » de la situation initiale.

Le concept peut-être le plus intéressant est celui du « porte-parole », qui va mettre en place des dispositifs d'intéressement pour enrôler les autres acteurs et les encourager à accepter leur rôle tel qu'il est défini par le dispositif dans la situation de gestion.

Cet élément de la grille d'analyse a été mobilisé après les entretiens comme une théorie apportant des éclaircissements sur les comportements de certains acteurs lors d'une situation de gestion en particulier : celle du SCOT du Pays de Lunel (chapitre six). Je n'ai par conséquent pas mobilisé ces concepts dans le processus de collecte de données, mais dans le processus d'analyse, en attribuant des codes particuliers à l'analyse du contenu.

### 3.2.7.L'analyse des stratégies individuelles de Hirschman

---

De la même manière que j'ai mobilisé les éléments de sociologie de la traduction pour comprendre le rapport des acteurs à l'instrument, j'ai mobilisé l'analyse des stratégies individuelle d'Hirschman pour comprendre les comportements des acteurs en réaction au processus de contextualisation de l'instrument. Cela permet d'aller, au-delà d'une simple

---

<sup>29</sup> Pour rappel, j'ai posé dans le chapitre deux la définition du dispositif de gestion comme un instrument contextualisé dans l'organisation. Par cette grille de lecture de la traduction, c'est donc le processus de traduction par les acteurs du réseau qui transforme l'instrument en dispositif. Pourtant j'utilise dans ce paragraphe le terme de « dispositif de gestion » car c'est le terme utilisé par Oiry.



opposition pour/contre, vers une compréhension des comportements individuels dans les rapports de pouvoir des acteurs du « réseau ». Hirschman (1990) propose deux stratégies de réponse d'un acteur lorsque celui-ci se trouve en situation d'insatisfaction ou de désaccord par rapport au comportement d'une organisation : la stratégie d'*exit*, par laquelle l'acteur *quitte* la situation de gestion et la stratégie de *voice*, par laquelle l'acteur exprime son désaccord ou son mécontentement et essaie de modifier l'organisation ou d'agir sur l'origine du « problème ». Hirschman introduit également le concept de *loyalty*, ou loyauté, comme facteur qui va influencer plutôt une stratégie de *voice* ou d'*exit*.

Par la suite, d'autres auteurs ont repris ce concept pour le compléter. La notion de loyauté devient non plus un simple facteur, mais une stratégie à part entière : choisir de ne rien dire et se « rallier ». D'autres stratégies ont également été rajoutées. Ainsi, certains acteurs adoptent une stratégie de *neglect* que j'interprète comme une stratégie d'*exit* moins brutale, par laquelle l'acteur choisit de se distancier de la relation avec la situation de gestion (Ping Jr., 1993) ; un comportement d'*apathy* qui, en fait plus qu'une stratégie, est une situation dans laquelle l'acteur est indifférent ou ne reconnaît pas de situation problématique (Bajoit, 1988). Plus récemment, Le Bourhis et Lascoumes (2014) ont utilisé ce cadre d'analyse pour comprendre les résistances aux instruments d'action publique.

J'ai introduit les concepts d'*exit*, *voice* et *loyalty* à mon analyse de la situation de gestion du SCOT du Pays de Lunel à mi-chemin des entretiens semi-directifs dédiés à ce sous-cas. J'ai donc conduit des entretiens supplémentaires pour fournir des éléments de réponse, en posant des questions particulières sur les comportements des acteurs par rapport à l'instrument d'action publique (« *Comment avez-vous fait part de votre mécontentement ?* ») ainsi qu'en analysant les archives et articles de presse pour analyser l'expression de ces stratégies lors des votes importants. Par la suite, j'ai appliqué cette grille, au moment du codage, en créant les trois codes « *exit* », « *voice* » et « *loyalty* » pour repérer les stratégies individuelles des élus.

---

## CONCLUSION

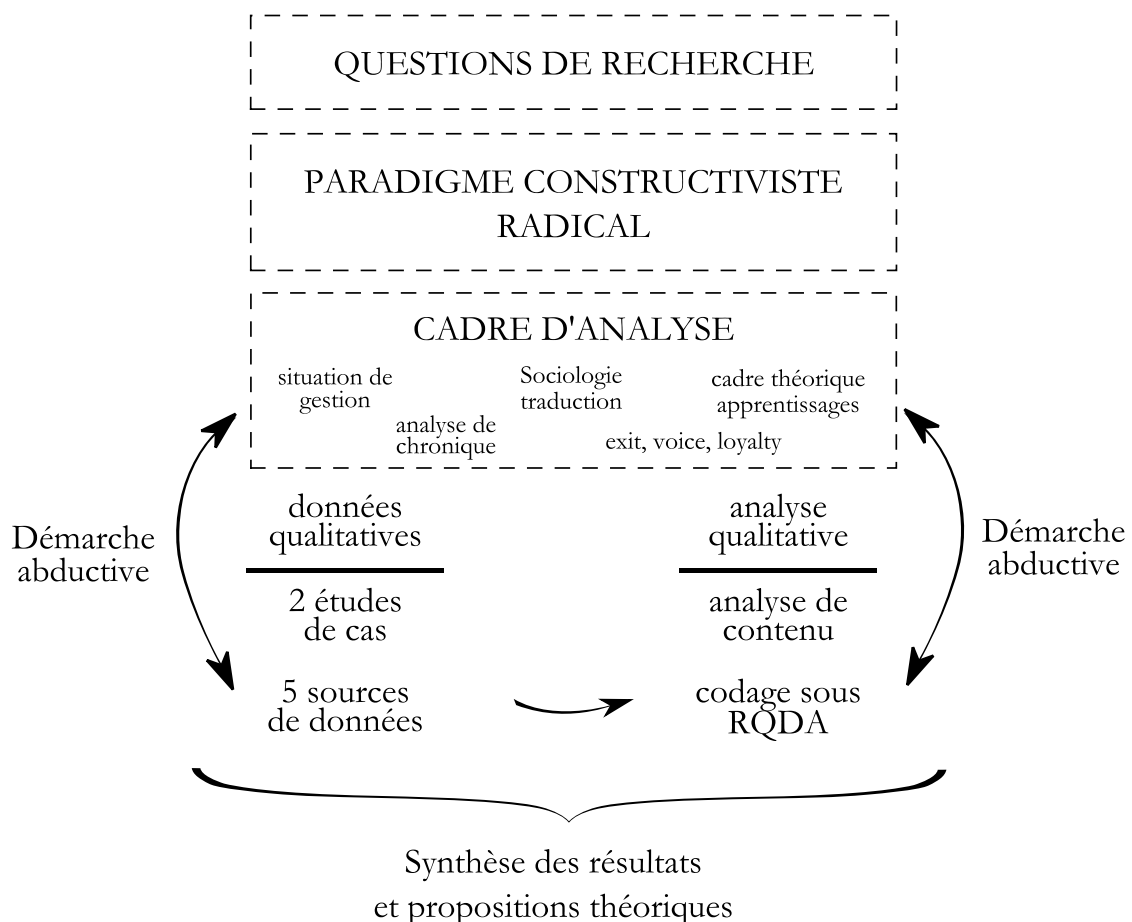
---

Les questions de recherche définies en conclusion du chapitre deux déterminent donc bien le paradigme épistémologique dans lequel cette recherche se situe : le paradigme constructiviste radical. Celui-ci donne une direction à la recherche en déterminant le type de connaissance que celle-ci peut produire. Il s'agit bien de *transformer la compréhension du réel en concepts qui donnent des clés pour penser et agir sur le réel*. Pour opérer cette transformation, j'ai construit un

cadre d'analyse fait des théories vues en chapitre deux (apprentissage organisationnels, contextualisation des instruments) et de concepts présentés ci-dessus (situation de gestion, sociologie de la traduction, etc.). Ce cadre d'analyse, dans une démarche abductive, est en constant dialogue avec les données brutes du terrain tout au long de la collecte des données, mais est réinterrogé également lors de leur analyse.

Pour répondre aux questions de recherche, j'ai conduit deux études de cas, en France et au Maroc, et me suis plus particulièrement focalisée sur les situations de gestions produites par les instruments d'action publique sur ces territoires (sous-unité d'études de cas). Pour ces études, j'ai récolté des données selon les cinq des six sources décrites par Yin, principalement par l'entretien compréhensif. Les données récoltées ont été analysées de manière qualitative, par une analyse de contenu. Celle-ci a été facilitée par un codage systématique des données avec le logiciel RQDA, en suivant les règles du codage multithématique. Suivant une démarche abductive, l'analyse (en particulier le codage) et le cadre d'analyse ont évolué tout au long de la recherche, dans un processus de va-et-vient. Le résultat de cette analyse est présenté dans les parties suivantes.

FIGURE 3-6 RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE RECHERCHE





## **PARTIE DEUX**

# **CO-CONSTRUIRE UN TERRITOIRE DE PROJETS – QUELS APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LE LUNELLOIS ?**

---

Dans cette partie, je présente les résultats de la première étude de cas, qui concerne la Communauté de Communes du Pays de Lunel (CCPL), en France. Cette partie se décompose en une introduction et trois chapitres. Dans cette étude de cas, j'analyse les apprentissages de gouvernance produits autour du mythe de « l'espace de respiration », c'est-à-dire produits d'abord par la politique agricole de la CCPL, notamment à travers ses tentatives d'action collective avec les agriculteurs et consommateurs, avec en sous-cas l'analyse de la situation de gestion ayant produit ce mythe : l'établissement du SCOT de la CCPL.

L'introduction présentera les caractéristiques du territoire, ainsi que les instruments d'action publique rencontrés sur le terrain (SCOT, PLU).

Dans le chapitre quatre, j'aborde de manière globale les instruments, les acteurs et les formes d'action collective en lien avec l'agriculture et la politique agricole de la CCPL, qui est une traduction du mythe de « l'espace de respiration ». J'analyse ces composantes pour proposer une première analyse des apprentissages de gouvernance sur le territoire.

Dans le chapitre cinq, j'analyse la situation de gestion provoquée par le SCOT, en présentant une lecture par les apprentissages de gouvernance de cette situation, des prémisses à la concrétisation du mythe d'« espace de respiration ».

Dans le chapitre six, je reviens sur la situation de gestion en analysant, à l'échelle des acteurs, les processus d'enrôlement et les controverses, pour comprendre quels sont les apprentissages individuels et les stratégies qui ont produit ce mythe.

<b>INTRODUCTION PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS.....</b>	<b>125</b>
A. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	125
B. LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE.....	128
<b>CHAPITRE QUATRE POLITIQUE AGRICOLE ET ACTION COLLECTIVE DANS LE LUNELLOIS .....</b>	<b>131</b>
4.1. POLITIQUE AGRICOLE DE LA CCPL .....	131
4.1.1. Organisation de l'agriculture à la CCPL .....	131
4.1.2. La « fabrique » de la politique agricole de la CCPL .....	138
4.1.3. La CCPL et la participation : esquisse d'une gouvernance participative.....	148
4.2. AGIR ENSEMBLE POUR L'AGRICULTURE DANS LE LUNELLOIS : ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE .....	153
4.2.1. L'action collective chez les acteurs de la CCPL .....	153
4.2.2. Apprentissages et action collective.....	158
4.2.3. Des situations de gestion : expériences d'action collective.....	161
4.2.4. Opération de ferme en ferme : description de la situation de gestion .....	167
<b>CHAPITRE CINQ AUX ORIGINES DU MYTHE : LE SCOT COMME SITUATION DE GESTION .....</b>	<b>175</b>
5.1. LA CRÉATION DU SCOT ET LA NAISSANCE D'UNE SITUATION DE GESTION.....	175
5.1.1. Définition de la situation de gestion.....	175
5.1.2. Contextualisation d'un instrument d'action publique .....	177
5.2. APPRENTISSAGES DANS LA SITUATION DE GESTION.....	182
5.2.1. <i>Sensemaking</i> .....	183
5.2.2. <i>Instrument-seizing</i> : de l'instrument au dispositif.....	186
5.3. APPRENTISSAGES HORS DE LA SITUATION DE GESTION : L'HÉRITAGE DU SCOT....	191
5.3.1. <i>Sensegiving</i> : adoption et révision du mythe.....	191
5.3.2. Contextualisation au-delà de la situation de gestion.....	194
<b>CHAPITRE SIX      DERRIÈRE LE MYTHE, LES HOMMES.....</b>	<b>203</b>
6.1. QUELS JEUX DE POUVOIR ONT PRODUIT LE MYTHE ?.....	203
6.1.1. Stratégies d'opposition au SCOT : <i>exit</i> , <i>voice</i> et <i>loyalty</i> .....	208
6.1.2. Stratégies et apprentissages de gouvernance .....	211
6.2. RÉINTERPRÉTATION DU MYTHE : L'AGRICULTURE ET LES ÉLUS.....	214
6.2.1. Le rapport des élus à l'agriculture : vision de l'agriculture et des agriculteurs .....	216
6.2.2. Comment cette vision se traduit-elle dans l'action ? .....	220
6.3. COLLABORATION ET COOPÉRATION : LE SCOT A-T-IL VRAIMENT APPRIS AUX ÉLUS À COOPÉRER ? .....	228
6.3.1. Coopération entre élus hors du cadre de la CCPL .....	229
6.3.2. Coopération entre élus dans le cadre de la CCPL .....	230
6.3.3. Coopération entre la CCPL et les mairies.....	232
6.3.4. Coopération avec l'extérieur du territoire .....	233
6.3.5. Coopération sur le territoire de la CCPL : quels apprentissages nécessaires ?	234

# **INTRODUCTION**

## **PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS**

---

Cette étude de cas, située sur la Communauté de Communes du Pays de Lunel (CCPL) a été réalisée de 2012 à 2014. J'ai effectué au cours de cette période un total de 28 entretiens avec des agriculteurs, élus et employés de la Communauté de Communes. J'ai également constitué une base documentaire, ayant eu accès aux ressources de la CCPL concernant sa politique agricole. Celle-ci contient les comptes-rendus de délibérations au conseil communautaire de 2001 à aujourd'hui, ainsi que les comptes-rendus et notes de réunions des différentes instances créées autour de la politique agricole de la Communauté de Communes. J'ai enfin constitué une revue de presse sur le thème du SCOT, contenant 23 articles de la revue « Midi Libre » (édition Lunel), de 2005 à aujourd'hui. La liste complète de ces données est disponible en annexe A, à la fin de cet ouvrage.

Dans le cadre du projet DAUME, certains entretiens ont été conduits en collaboration : la grille d'entretien pour les élus a été co-construite avec Claire Ruault, sociologue, chargée de recherche et de formation au GERDAL. Elle est disponible en annexe B, à la fin de cet ouvrage. Les entretiens pour ces élus ont également été conduits en collaboration (deux entretiens effectués par Claire, trois entretiens effectués ensemble, le reste étant effectué par moi-même). L'analyse qui suit est la mienne, mais s'est nourrie des échanges entre chercheurs et des restitutions intermédiaires aux élus que nous avons effectuées.

---

## **A. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES**

---

### **Le territoire**

---

La Communauté de Communes du Pays de Lunel, territoire composé de 15 communes<sup>30</sup>, se situe au sud de la France dans la région Languedoc-Roussillon, dans le département de l'Hérault. Elle est délimitée à l'ouest par la Communauté d'Agglomération de Montpellier, au

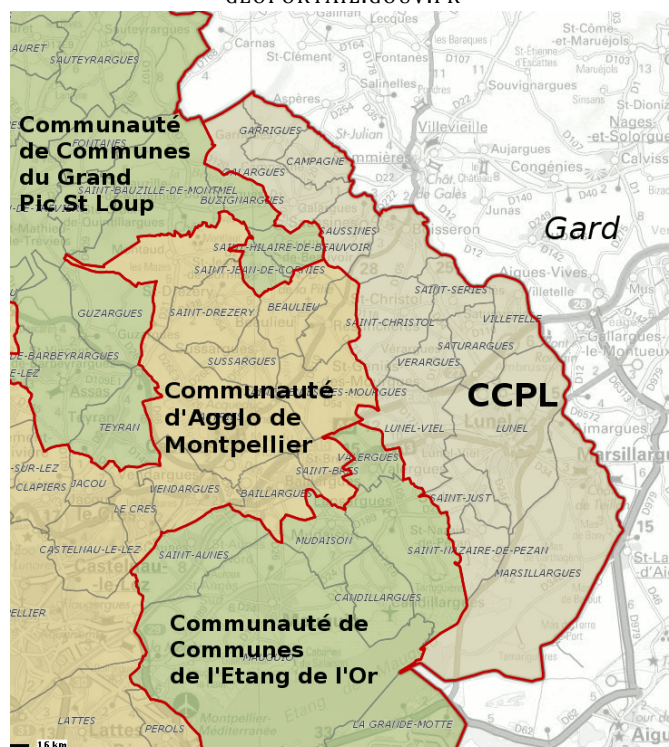
---

<sup>30</sup> Initialement composée de 13 communes, la CCPL est passée à 15 au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la commune de Valergues ayant rejoint la Communauté de Communes de l'Étang de l'Or. Les trois communes de Campagne, Gallargues et Garrigues au nord du territoire ont rejoint la CCPL au même moment.

sud par la Communauté de Communes de l'Étang de l'Or, au nord par la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup et à l'est par la frontière de l'Hérault et du Gard.

La CCPL accueillait en janvier 2013 48 119 habitants, et ambitionne aujourd'hui de se transformer en Communauté d'Agglomération dès le passage à 50 000 habitants.

FIGURE 12-A SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES  
DU PAYS DE LUNEL. CARTE RÉALISÉE À PARTIR DE  
GÉOPORTAIL.GOUV.FR



Son taux de croissance annuel moyen (1999-2005) est de 2.51 %, un des plus forts de France (INSEE), principalement dû à l'afflux de nouveaux habitants venant des deux aires urbaines adjacentes, Montpellier et Nîmes. Ce territoire est d'une urbanisation très hétérogène, avec des zones urbaines au centre et au sud (Lunel, Lunel-Viel) et des communes à fort caractère rural au nord (Saussines, Campagne, etc.).

La Communauté de Communes est dirigée par un *conseil de communautés* de 46 membres, tous élus municipaux de communes de la CCPL, dans une proportion fixée par les statuts de l'intercommunalité. Notamment, chaque commune doit être représentée par au moins un siège et aucune commune ne peut posséder une majorité de sièges. Cette règle a cependant été modifiée avec la loi du 31 décembre 2012<sup>31</sup> : la répartition des sièges se fait désormais de manière proportionnelle au nombre d'habitants des communes. Une dérogation à cette règle

<sup>31</sup> article L5211-6-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

est possible pour les Communautés de Communes qui peuvent conclure un accord local, ce que la CCPL n'a pas pu faire. Par conséquent, la commune-centre, Lunel, détient depuis les élections d'avril 2014 la majorité des sièges du conseil. Cependant, mon étude de cas s'étant achevée en février 2014, les nouvelles élections ne seront pas prises en compte dans l'analyse.

Le conseil de communauté élit treize membres au *bureau* de la Communauté de Communes. Ce bureau est constitué d'un président et de douze vice-présidents, chacun ayant une attribution spécifique<sup>32</sup>. Typiquement, les changements de bureau se font après élections municipales : le conseil vote pour un président, puis pour les vice-présidents, du premier au douzième.

## L'agriculture dans le Lunellois

---

L'agriculture constitue dans la CCPL 10 % de l'activité économique du territoire. Quatre types d'agriculture sont particulièrement représentés : la vigne, l'arboriculture et le maraîchage, et l'élevage (taureaux et chevaux).

Le territoire a un fort passé viticole, chaque commune ayant possédé sa propre cave coopérative par le passé. La cave de Marsillargues, commune la plus au sud, était au début du siècle la cave la plus productive d'Europe. Le vin était alors de faible qualité, les caves privilégiant la quantité. La crise viticole des années 70 a cependant conduit à la fermeture de la majorité des caves coopératives, certaines se regroupant, ainsi qu'à l'arrachage de nombreux pieds de vigne. Certaines zones semblent avoir réussi une forme de reconversion vers un vin de meilleure qualité, notamment à St Christol qui possède maintenant une AOC. Aujourd'hui, la vigne se trouve principalement au nord de la commune, les exploitations viticoles s'étendant jusqu'au centre notamment pour la production du muscat de Lunel.

L'arrachage de la vigne au sud du territoire a permis la reconversion dans l'arboriculture, en particulier dans la pomme avec l'appui du CEHM (Centre Expérimental Horticole de Marsillargues), qui a créé notamment la variété *pink lady*. L'élevage taurin de tradition camarguaise s'organise autour de *manades*, exploitations reposant fortement sur le bénévolat de passionnés. Ces manades s'étendent du sud du territoire, en forte concentration, jusqu'à St Christol, dont la manade s'est installée récemment.

---

<sup>32</sup> Le 17 avril 2001, le président, maire de St Sériès, propose la candidature du maire de Lunel, comme 2<sup>nd</sup> vice-président. Lorsque celui-ci refuse, le nombre de vice-président passe alors à onze pour la période 2001-2008.



Le maraîchage est dominé par la production du melon en monoculture, au sud du territoire. De plus petites exploitations plus diversifiées produisent tomates, courgettes, etc.

### Statut de l'intercommunalité

---

Une Communauté de Communes est une EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elle dispose du droit de prélever l'impôt. La Communauté de Communes possède des compétences de gestion (équipements, infrastructures), mais également la possibilité de posséder son projet de territoire et d'avoir une politique correspondant à son projet.

Les compétences de la Communauté de Communes sont indiquées dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Celles-ci sont de quatre types : obligatoires, optionnelles, facultatives et supplémentaires.

Les *compétences obligatoires* sont les mêmes pour toutes les Communautés de Communes. Il s'agit de la compétence de développement économique et de l'aménagement de l'espace. Les compétences optionnelles sont des compétences choisies parmi une liste proposée par le CGCT. Elles sont au nombre de sept, dont trois minimum doivent être choisies par la Communauté de Communes. La CCPL possède trois *compétences optionnelles* : protection et mise en valeur de l'environnement, aménagement des voiries et actions sociales d'intérêt communautaire. Elle a également choisi d'exercer des compétences supplémentaires parmi ces sept compétences optionnelles : la politique du logement, et la construction et l'entretien d'équipements sportifs et culturels. Ces compétences sont alors appelées *facultatives*. Enfin, les communes du Pays de Lunel ont transféré des *compétences supplémentaires* à la CCPL : patrimoine, tourisme, organisation des transports urbains, formation et emploi, et création et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

---

## B. LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

---

J'analyse dans cette étude de cas le lien entre la contextualisation d'un instrument d'action publique, le SCOT, avec les apprentissages de gouvernance. Par ailleurs, pour comprendre la manière dont ces apprentissages sont réinterprétés au niveau individuel, j'analyse la manière dont les élus évoquent leurs PLU.

Ces deux instruments ont été instaurés par la loi SRU<sup>33</sup> du 13 décembre 2000, puis renforcés par la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010, qui leur donne la charge notamment de contribuer à réduire la consommation de l'espace et de préserver les espaces agricoles.

## Le SCOT

---

Le SCOT ou Schéma de Cohérence Territoriale est un document d'urbanisme qui vise à harmoniser la politique d'urbanisme à l'échelle de plusieurs communes ou d'un groupement de communes, dans l'optique de développer un projet de territoire à cette échelle.

Le SCOT comprend au minimum trois documents. Le rapport de présentation explique les choix retenus en matière d'aménagement. Il s'agit d'une sorte de « diagnostic » du territoire sur la consommation de l'espace au cours des dix années précédentes. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est le document dans lequel la collectivité exprime le projet du territoire décliné selon les principes du développement durable (durabilité économique, sociale et environnementale).

Cet instrument d'action publique est opposable à plusieurs autres instruments locaux, comme le PLU, les programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacement urbain, etc. Cela signifie que les mesures et décisions prises dans le SCOT doivent être observées dans ces documents. À l'opposé, le SCOT est soumis à d'autres instruments, notamment au Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

Dans un souci de cohérence avec les territoires voisins, un dispositif d'*interscot* a également été mis en place. Il vise à harmoniser les modes d'urbanisation des territoires à une échelle supérieure. La CCPL fait ainsi partie d'un dispositif d'*interscot* avec les autres territoires de l'Hérault.

En tant qu'instrument d'action publique, le SCOT porte surtout une *philosophie gestionnaire* spécifique et particulièrement pertinente pour le contexte périurbain : la loi incitant les communes proches des agglomérations à participer à l'aire du SCOT de ces dernières, c'est principalement sur le développement des espaces périurbains que l'État souhaite agir (Desjardins et Leroux, 2007). Sa *vision simplifiée des relations*, quant à elle, opère un changement d'échelle dans la maîtrise de l'urbanisation. En rapprochant élus de petites communes périurbaines des élus de communes urbaines, l'État espère inspirer une « *une "acculturation"* »

---

<sup>33</sup> « Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain »

*progressive de l'ensemble des élus, notamment périurbains, aux enjeux des déplacements dans la ville. »* (Desjardins et Leroux, *ibid.*), c'est-à-dire la construction de relations permettant le transfert de connaissance des élus de communes urbaines vers les élus de communes rurales par l'action collective.

### Le PLU

---

Le PLU ou Plan Local d'Urbanisme est le document d'urbanisme qui se subroge au POS (Plan d'Occupation des Sols). Issu de la même loi que le SCOT, il contient une logique instrumentale fortement similaire. Sans être obligatoire à proprement parler, la création du PLU est indispensable pour les communes qui souhaitent modifier leurs règles d'urbanisation, et notamment transformer des zones non constructibles en zones constructibles. Lorsqu'un SCOT existe sur le territoire, le PLU doit s'y conformer.

De manière similaire au SCOT, le PLU contient un rapport de présentation, sorte de diagnostic du territoire mais qui contient également notamment les orientations retenues pour le PADD et le zonage (grands choix établis par la commune). Le PLU contient également un PADD qui donne le projet de territoire de la commune, un document « orientations particulières d'aménagement » qui peut définir des zones ou quartiers à mettre ou remettre en valeur (réhabilitation de cœur de village, entrée de commune, etc.). Enfin, le PLU contient le document graphique, carte de la commune divisant celle-ci en plusieurs zones (urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières, etc.), ainsi que le règlement, indiquant les dispositions réglementaires applicables pour chaque zone définie par le document graphique.

# **CHAPITRE QUATRE POLITIQUE AGRICOLE ET ACTION COLLECTIVE DANS LE LUNELLOIS**

---

## **Faire vivre le mythe de l'espace de respiration : quels apprentissages de gouvernance dans l'action collective ?**

La politique agricole de la Communauté de Communes du Pays de Lunel est élaborée avec un objectif particulier : faire du territoire un « espace de respiration » ou « poumon vert ». Les formes d'action collective qui donnent vie à cette politique sont donc la traduction directe de ce « mythe » de l'espace de respiration. Dans ce chapitre, je présente ces formes d'action, et j'analyse les apprentissages de gouvernance qui y sont liés. Je présente tout d'abord la politique agricole de la CCPL, notamment en revenant sur son élaboration depuis les prémisses du SCOT. Puis j'analyse les formes d'action collectives identifiées lors de mes enquêtes, les acteurs impliqués dans ces formes, et les apprentissages de gouvernance produits par celles-ci.

---

## **4.1. POLITIQUE AGRICOLE DE LA CCPL**

---

### **4.1.1. Organisation de l'agriculture à la CCPL**

---

L'agriculture fait partie, en tant qu'activité économique, des compétences obligatoires de la Communauté de Communes<sup>34</sup>. Le site internet officiel de la CCPL ne mentionne la compétence agricole qu'entre parenthèses, celle-ci étant subordonnée à l'activité économique générale :

*« Animation économique (réseau d'acteurs, actions collectives de développement économique au profit des activités artisanales, industrielles, touristiques, commerciales ou agricoles...) »<sup>35</sup>*

---

<sup>34</sup> Conformément à l'article **L5214-16** du Code Général des Collectivités Territoriales. Les compétences de la CCPL sont fixées par l'arrêté préfectoral **2007-1-726** du 10 avril 2007.

<sup>35</sup> <http://www.paysdelunel.fr/47-les-competences.htm>

L'agriculture n'est pas à proprement parler un « axe » stratégique à part entière au même titre que peuvent l'être le tourisme ou l'action sociale. Pourtant, d'autres actions de la Communauté de Communes sont susceptibles d'avoir un impact sur l'agriculture du territoire. Ainsi, parmi les compétences obligatoires, la compétence d'aménagement de l'espace donne notamment la prérogative à la CCPL d'élaborer son SCOT ; dans les compétences optionnelles, la compétence de « protection et mise en valeur de l'environnement » peut avoir un impact sur le monde agricole ; dans les compétences supplémentaires, la compétence de formation, emploi et insertion peut avoir un impact sur la main-d'œuvre agricole par exemple.

La question de l'agriculture à la Communauté de Communes a subi de nombreuses évolutions depuis les prémisses de sa prise en compte, lors de l'élaboration du SCOT. Cette prise en compte de l'agriculture peut se résumer en trois phases : une phase de « gain en compétence », une phase « changement d'équipe », et une phase de « réorganisation ». J'ai reconstitué ces trois phases d'après les comptes-rendus des délibérations du conseil communautaire de 2002 à 2014 (voir tableau 4-1 ci-dessous).

TABLEAU 4-1 RÉSUMÉ DES DÉLIBÉRATIONS AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE À LA CCPL

Date de délibération	Décision	affecte	Remarque
GAIN DE COMPÉTENCE			
26 / 11 / 2002	Décision de recruter un chargé de mission pour le suivi du SCOT sur deux ans (2003-2004)	x	
19 / 12 / 2002	Recrutement à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2003 d'une chargée de mission pour réaliser l'état initial de l'environnement du SCOT, pour un CDD de trois mois (jusqu'à mars)	Animatrice SCOT	
13 / 03 / 2003	Prolongement de la mission de trois mois ; remplace la décision du 26/11, pour un CDD de 7 mois (jusqu'à octobre 2003)	Animatrice SCOT	Volonté exprimée de conserver un chargé de mission spécialisé en agronomie (enjeu agricole identifié)
30 / 09 / 2003	Prolongement du poste « chargé de mission » pour un CDD de 14 mois à partir du 1 <sup>er</sup> novembre 2003	Animatrice SCOT	
12 / 10 / 2004	Création d'un nouveau contrat pour recruter un chargé de mission pour l'aménagement rural et le développement agricole ; CDD d'un an à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2005	Animatrice SCOT	

25/06/2005	Transformation du poste « chargé de mission » en poste « ingénieur territorial » (réussite au concours) ; prend effet le 1/06/2005	Animatrice SCOT	
CHANGEMENT D'ÉQUIPE			
30/03/2006	Animatrice SCOT mutée et non remplacée ; création d'un poste de chargé de mission pour l'aménagement durable et le développement local : CDD d'un an au 1/06/2006	Ingénieure agro	Raison du non-remplacement de l'ingénieur territorial : le jury du 9/03/2006 n'a pas trouvé le « candidat adéquat »
23/06/2006	Vote de la première convention-cadre avec le FDCIVAM (valable jusqu'à fin 2007)	Employé CIVAM	Convention renouvelée annuellement : Le 17/12/2007 (pour 2008) Le 29/12/2008 (pour 2009) Le 22/12/2009 (pour 2010) Le 27/01/2011 (pour 2011) Le 23/02/2012 (pour 2012) Le 28/03/2013 (pour 2013)
RÉORGANISATION			
24/04/2008	Réorganisation de la CCPL en commissions ; création d'une commission « aménagement durable et préservation des ressources » et de sa sous-commission « préservation des ressources agricoles », présidée par le maire de Boisseron	Maire de Boisseron, Employé responsable du pôle cadre et qualité de vie (CQV)	Le responsable CQV, précédemment en charge du service environnement, reprend les projets « agriculture »
30/09/2010	Réorganisation des commissions en pôles ; le pôle « cadre et qualité de vie », par sa commission du même nom, prend en charge l'agriculture	Maire de Boisseron, Responsable CQV	
02/2012	Le maire de Saussines remplace le maire de Boisseron à la présidence du pôle cadre et qualité de vie	Maire de Saussines	
06/2012	Convention avec la chambre d'agriculture de l'Hérault pour 2012-2014		
30/01/2014	Le maire de Campagne est élu vice-président délégué au développement économique et à l'appui à la création d'entreprises ; il prend en charge la politique agricole	Maire de Campagne	

La **première phase, « gain en compétence »**, illustre l'accroissement de la prise en compte de l'agriculture comme axe stratégique dans le cadre des réflexions lancées par la mise en place du Schéma de Cohérence Territoriale. Une chargée de mission de formation ingénieur agronome, d'abord recrutée pour réaliser un « état initial de l'environnement » qui constitue la première phase de réalisation du SCOT, devient par délibération du conseil (13 mars 2003) chargée de la mise en place du SCOT, et notamment de l'organisation des ateliers de concertation. L'animatrice SCOT est recrutée d'abord pour un contrat à durée déterminée (CDD) de 3 mois, puis de 7 mois, puis de 14 mois, etc. Chaque CDD est reconduit systématiquement, marquant la volonté de la CCPL de conserver cette ingénieure, et précise de plus en plus ses missions. De chargée d'étude, elle devient ainsi responsable de l'aménagement rural et du développement agricole (au 1<sup>er</sup> janvier 2005). Cette première phase culmine jusqu'à l'obtention du concours de la fonction publique par cette chargée de mission : le poste est alors pérennisé et transformé en poste d'ingénieur territorial (25 juin 2005).

Un « comité de pilotage » chargé d'élaborer la politique agricole est parallèlement créé à la CCPL, animé par l'animatrice SCOT et présidé par le maire de Valergues, vice-président à la CCPL, auquel participeront quatre autres vice-présidents. Ce comité de pilotage se réunira pour la première fois le 17 février 2005, puis environ trois fois par an jusqu'à début 2007.

Le début de la **deuxième phase, « changement d'équipe »**, est marqué par la demande de mutation de l'animatrice SCOT. La CCPL met en place un concours de recrutement d'un nouvel ingénieur territorial au 9 mars 2006. Cependant, d'après la délibération du 30 mars 2006, « à l'issue de la procédure, il s'avère que le recrutement d'un ingénieur n'a pu avoir lieu, aucun candidat fonctionnaire ne présentant les compétences spécifiques et scientifiques qu'exige ce poste » (p.1, §3). Un nouveau CDD d'un an pour recruter un chargé de mission à partir du 1<sup>er</sup> mai 2006 est alors créé. Une ingénieure agronome est recrutée et reprend les responsabilités de l'ingénieure territoriale. Ce changement d'animateur de la politique agricole ne semble à première vue pas perturber le développement des projets. Le 23 juin 2006, le maire de Valergues demande au conseil de communauté d'approuver une convention avec la FDCIVAM 34<sup>36</sup> dans le cadre d'un projet sur les circuits courts. Cette convention, d'une durée de 18 mois, sera reconduite de manière annuelle jusqu'à fin 2013, date de dissolution

---

<sup>36</sup> Les CIVAM sont des « Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et les Milieux ruraux ». Ils sont organisés en réseau, avec des antennes locales et une Fédération Nationale (FNCIVAM). Dans l'Hérault, l'antenne locale était la Fédération Départementale FDCIVAM 34, qui fut dissoute fin 2013. Une partie de ses rôles a été reprise par la Fédération Régionale FRCIVAM Languedoc Roussillon.

da FDCIVAM 34. Elle est portée par l'employé CIVAM chargé de projets « alimentation » à la FDCIVAM 34. Avec cette première convention, l'employé CIVAM rejoint l'équipe d'animation de la CCPL pour accompagner la mise en place d'une politique agricole. Il ne participe pas au comité de pilotage, mais aide à l'animation des rencontres et des groupes de travail avec les agriculteurs menés en parallèle, notamment un groupe de réflexion avec des agriculteurs animé par l'employé CIVAM et l'ingénieure agronome (voir partie 4.2).

La **troisième phase, « réorganisation »**, marque une véritable rupture. D'une part, le contrat de l'ingénieure agronome n'est pas reconduit en 2007. D'autre part, le maire de Valergues démissionne de son poste de vice-président et est remplacé le 29 juin 2007 en conseil communautaire. La compétence agricole n'est alors plus portée par aucun vice-président. À titre d'illustration, lors du conseil de communauté du 18 décembre 2007, c'est le président de la CCPL et non le vice-président en charge de l'agriculture, comme le veut l'usage, qui présente la demande de renouvellement de la convention avec la FDCIVAM 34 pour l'année 2008, alors que c'était le maire de Valergues qui la présentait jusque-là. L'employé responsable du pôle cadre et qualité de vie (CQV), responsable du service environnement, reprend une partie des rôles de l'ingénieure agronome, qui seront, d'après le responsable CQV, « dispatchés » entre les salariés, et notamment celui de l'animation d'un groupe d'agriculteurs en partenariat avec le FDCIVAM 34.

Conjointement, la CCPL se voit réorganisée en « commissions permanentes » lors du conseil de communauté du 24 avril 2008. Elles sont au nombre de sept, dont la commission « aménagement durable et préservation des ressources ». Celle-ci est elle-même séparée en deux sous-commissions : « préservation des ressources agricoles », présidée par le maire de Boisseron, et « préservation des ressources naturelles et de l'environnement », présidée par le maire de Saussines. L'attribution du rôle d'animateur de la politique agricole au responsable CQV d'une part, et la réduction de la politique agricole à la « préservation des ressources » d'autre part, illustre une tendance qui se confirmera par la suite : alors que les compétences de la Communauté de Communes reconnaissent l'agriculture comme une activité économique, la CCPL attribue à l'agriculture un rôle « environnemental ». Ce changement est consolidé au conseil de communauté du 30 septembre 2010, au cours duquel les commissions sont réorganisées en quatre grands pôles de compétences. L'agriculture appartient désormais au pôle « cadre et qualité de vie », animé par le responsable CQV, et qui contient trois missions : « services techniques et élaboration des travaux », « gestion des déchets », et enfin « politique agricole », présidée par le maire de Boisseron (voir figure 4-1 ci-



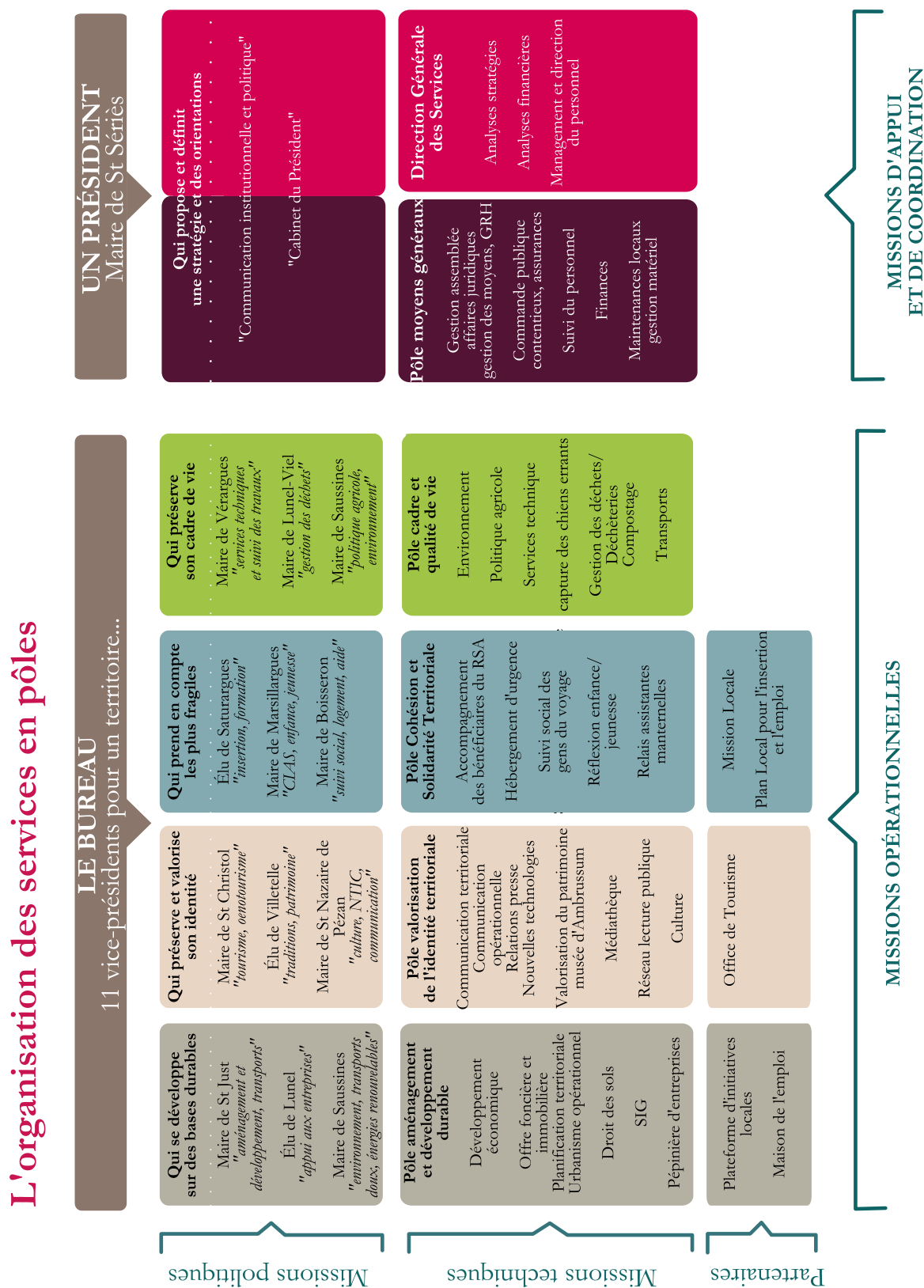
après). En février 2012, le maire de Saussines remplace le maire de Boisseron comme vice-président chargé de la politique agricole.

La fin de cette troisième phase pourrait en fait être le début d'une quatrième : le maire de Campagne, commune qui avait rejoint la CCPL au 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui est agriculteur, ancien président de la Chambre d'Agriculture de l'Hérault, président de la fédération des vins Sud de France et président du syndicat des vins du Pays d'Oc, devient vice-président délégué au « développement économique et à l'appui à la création d'entreprises ». Ce titre comprend la mise en place d'une politique agricole, en témoigne sa présentation d'un « plan d'action 2014 » pour la politique agricole au conseil de communauté du 30 janvier 2014. L'agriculture est alors prise en compte comme enjeu économique et non plus comme enjeu environnemental dans l'organisation de la Communauté de Communes.

La manière dont la CCPL se saisit de l'agriculture depuis sa prise en compte initiale dans l'élaboration du SCOT reflète un décalage entre le projet de la CCPL d'une part (protéger les espaces agricoles et l'agriculture) tel qu'il est notamment porté par le SCOT (voir chapitre cinq), et d'autre part l'intérêt que les élus portent à cette agriculture. Comme l'explique le responsable CQV :

*« Les élus sont plus sensibles à la question de l'environnement qu'à la question agriculture. Au début, ce n'était pas simple de discuter agriculture, mais petit à petit ça s'est amélioré. Par les déchets, par un fruit pour la récré. On est quand même toujours sur de la sensibilisation des élus. Donc oui il y a un peu plus de monde, la dernière fois on avait 10 élus attentifs. La dernière fois on a évoqué la convention CIVAM. On les sollicitait, ils sont un peu plus participatifs, mais à part cette commission on manque de portage, de lien pour faire remonter les choses aux élus. Parce que jusqu'à maintenant on a eu du mal à mobiliser... les commissions sont faites des élus qui s'y inscrivent volontairement, mais c'est jamais complet (on n'a jamais eu 20 personnes). La sensibilité est de plus en plus forte, c'est lié à l'œnotourisme, l'agritourisme » (responsable CQV, entretien du 2 avril 2013).*

Cette évolution de la prise en compte de l'agriculture se reflète également dans les projets développés par la CCPL pour la politique agricole.

FIGURE 4-1 ORGANISATION DE LA CCPL EN PÔLES. SOURCE : [HTTP://WWW.PAYSDELUNEL.FR](http://www.paysdelunel.fr)

### 4.1.2. La « fabrique » de la politique agricole de la CCPL

---

#### 4.1.2.1. Évolution des projets

---

La politique agricole de la Communauté de Communes se traduit par une succession d'actions qui sont le reflet des trois « phases » de prise en compte de l'agriculture précédemment mentionnées. Ainsi, j'ai à nouveau identifié trois phases dans l'évolution de la politique agricole de la CCPL (voir figure 4-4, p. 142). La première phase correspond à la naissance de cette politique et à la recherche d'une « problématique » ou d'objectifs. La seconde phase correspond aux premières tentatives créées pour répondre à cette problématique. La troisième phase correspond à un changement de stratégie de la politique après quelques échecs lors des premières tentatives.

La volonté de créer une politique agricole propre à la Communauté de Communes est née des débats, mais surtout des enquêtes réalisées en première partie du SCOT. Cela correspond en termes de politique agricole à la création, tout d'abord, d'organes de réflexion de ce que cette politique pourrait être, ainsi que l'introduction de nouveaux acteurs pouvant apporter des nouvelles idées et solutions. Cela s'illustre notamment par la création d'un partenariat officiel, sous forme de convention, entre le FDCIVAM 34 et la Communauté de Communes, dans le cadre du projet CROC (projet soutenu par le Fond Social Européen) pour le soutien de l'agriculture locale par des réseaux de proximités, les « circuits courts ». Ce projet, créé par le FDCIVAM 34, s'est déroulé de 2005 à 2008 et a intégré la recherche (INRA) ainsi que des acteurs du monde associatif et agricole. Il a permis la production de connaissances scientifiques sur les réseaux de proximité, mais également la création de produits opérationnels. À la CCPL, il s'est traduit par la production de plusieurs outils : un **inventaire de l'offre locale** des producteurs de la CCPL (par questionnaire), une **brochure** (« dépliant ») des producteurs en vente directe à destination des consommateurs, la création d'un **petit groupe d'agriculteurs** (une dizaine de participants, trois rencontres entre fin 2006 et début 2007) pour réfléchir aux actions possibles sur les circuits courts, et une **enquête sur la demande locale** (questionnaire aux habitants « soyons les acteurs de notre environnement » en 2008) qui a révélé des attentes fortes de la part des habitants de la CCPL pour une offre alimentaire locale.

Cette première phase de la politique agricole est donc une phase d'état des lieux. Elle est suivie au niveau de la CCPL par le comité de pilotage « politique agricole ». Ce comité disparaît avec le départ du maire de Valergues de la vice-présidence, et la deuxième phase de

la politique agricole débute sans instance « officielle » au niveau du conseil de communauté pour suivre son évolution. Cette phase correspond également au choix d'une stratégie pour la politique agricole : celle de développer les circuits courts à la CCPL. Ce choix d'une stratégie correspond à un apprentissage de 1ère boucle tel que défini dans le chapitre deux : la définition ou la révision d'une stratégie d'action qui permet d'atteindre les buts que l'organisation s'est fixés. Mais cet apprentissage, ce choix de stratégie, est en fait fortement lié au réseau même de la CCPL, puisque l'inclusion du CIVAM<sup>34</sup> dans la mise en place de la politique agricole l'a fortement influencé. À son tour, l'inclusion du CIVAM<sup>34</sup> dans la politique agricole, et donc le choix de développer les circuits courts, tient probablement aux expériences passées de la CCPL avec les CIVAM, la Communauté de Communes ayant précédemment collaboré avec le CIVAM 30 (CIVAM du Gard) pour les questions de recyclage des déchets.

**La seconde phase** de la politique agricole correspond également à la naissance des commissions à la CCPL et à l'intégration de l'agriculture dans la commission « aménagement durable et préservation des ressources ». La politique agricole s'organise principalement autour de deux actions :

- la tentative de consolider l'offre locale par la création d'un réseau d'agriculteurs et de consommateurs
- une action foncière visant à aider l'installation de nouveaux agriculteurs pour venir compléter l'offre locale existante.

Dans le cadre de la première action, un comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » est créé, constitué d'agriculteurs, consommateurs et animateurs de la CCPL. Il se réunira pendant deux ans et aura comme résultat la création de deux associations, *Paysans du Vidourle* pour les producteurs et *Croquelune* pour les consommateurs, et un marché paysan estival qui se produira deux étés. Dans le cadre de la deuxième action, la CCPL passe en 2008 une convention avec la SAFER<sup>37</sup> pour accompagner des candidats à l'installation dans leur recherche de foncier agricole (voir figure 4-2). La CCPL lance également un appel à projets nommé « créer son activité agricole et rurale sur le territoire de la CCPL » pour identifier des

---

<sup>37</sup> La SAFER, société d'aménagement foncier et d'établissement rural, est une société anonyme à but non lucratif portant des missions d'intérêt général sous tutelle du Ministère de l'Agriculture. Ses principales missions sont le développement de l'agriculture, notamment par l'installation de jeunes agriculteurs, mais également la protection de l'environnement et l'accompagnement des collectivités locales dans leurs projets fonciers. La SAFER est l'organisme qui régit les transactions foncières agricoles, et elle possède un droit de préemption sur l'achat des terres mises en vente.

porteurs de projets potentiels. 28 personnes intéressées répondront à l'appel, et quelques-unes seront sélectionnées en fonction du « sérieux » de leur projet.

FIGURE 4-2 EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL DE COMMUNAUTÉS DU 29 JANVIER 2009 CONCERNANT LA CONVENTION AVEC LA SAFER

Le SCOT, dans son orientation 3, affirme la vocation agricole du Pays de Lunel et la préservation du potentiel agricole à long terme du territoire qui passe par une action foncière performante. L'analyse du questionnaire « agriculteurs » de novembre 2005 a fait ressortir que les exploitants agricoles attendaient une intervention des politiques publiques, en premier lieu pour la sauvegarde des zones agricoles, face à une pression démographique qui entraîne une envolée des prix et face au développement de la cabanisation et des terrains de loisirs.

À cette fin, le Comité de pilotage agriculture, lors de sa session du 23 janvier 2006, a validé la mise en place d'une convention d'intervention et d'animation foncière avec la SAFER.

Une enquête rapide réalisée auprès des différentes communes a permis de mettre en avant que le problème du foncier agricole est présent dans presque toutes les communes du Pays de Lunel.

La Communauté de Communes du Pays de Lunel s'est rapprochée de la SAFER en mettant en exergue l'expérience réussie sur le territoire de la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance en région PACA (Vaucluse). Le Conseil Général et le Conseil Régional pourraient soutenir la mise en place d'une véritable politique foncière agricole intercommunale sur le Pays de Lunel, à hauteur de 20 à 40 % selon les actions mises en place, à condition qu'une étude préalable soit réalisée, cette étude devant aboutir à un chiffrage précis des différentes interventions et de leur localisation ainsi qu'à l'identification des maîtres d'ouvrage.

**Le comité de pilotage agriculture, lors de sa session du 16 octobre 2006, a validé la proposition de plan de travail incluant le lancement d'une étude foncière et agricole et une convention d'animation et d'intervention, le conseil a approuvé par délibération en date du 26 octobre 2006 cette initiative.**

Tous les besoins ne sont pas identiques, car la situation rurale n'est pas la même d'une commune à l'autre. Cependant, toutes les communes sont confrontées à la difficulté de préempter. Le but de la politique de la CCPL est de répondre à la demande des agriculteurs de ne pas voir trop de terres partir en friches.

Par délibération en date du 14 février 2008, le Conseil de Communauté a approuvé le projet de convention avec la SAFER comprenant :

- La mise à disposition d'un animateur sur le territoire
- La constitution d'un stockage sélectif dans le cas de demandes agricoles immédiates dans les zones à enjeu environnemental et paysager notamment,
- Mise en place de mesures d'accompagnement spécifiques d'une part pour inciter à la remise en état des parcelles en friche en secteur présentant des risques naturels et d'autre part pour favoriser les échanges et cessions de petites parcelles permettant la création d'îlots de culture améliorée (aides aux frais d'actes et DA).

Parallèlement à ces deux actions, le FRCIVAM du Languedoc-Roussillon (Fédération Régionale) organise un « forum régional sur les circuits courts » le 10 décembre 2009 à Marsillargues, commune de la CCPL.

À la fin de cette phase (début 2010), le bilan de la politique agricole est mitigé : la convention SAFER n'est pas reconduite en 2010, les objectifs n'ayant pas été remplis. En effet, la convention n'a pas permis à la CCPL de prendre connaissance des terres « de qualité », les transactions foncières étant trop « rapides ». Les seules terres qui étaient portées à connaissance de la CCPL étaient alors les terres qu'aucun agriculteur n'avait souhaité acheter, en général en raison de la pauvreté du sol, ou qui étaient bien trop chères pour la Communauté de Communes. Par exemple, un mas agricole repéré avait finalement été vendu à un particulier, car la CCPL ne pouvait pas réaliser un achat de cette ampleur. Du côté de l'action sur les circuits courts, le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » s'est dissout fin 2009, à la fois à cause des controverses entre les deux associations, mais également parce que leur première action, le marché paysan, a été considérée par ses participants comme un échec (voir partie 4.2.3.1).

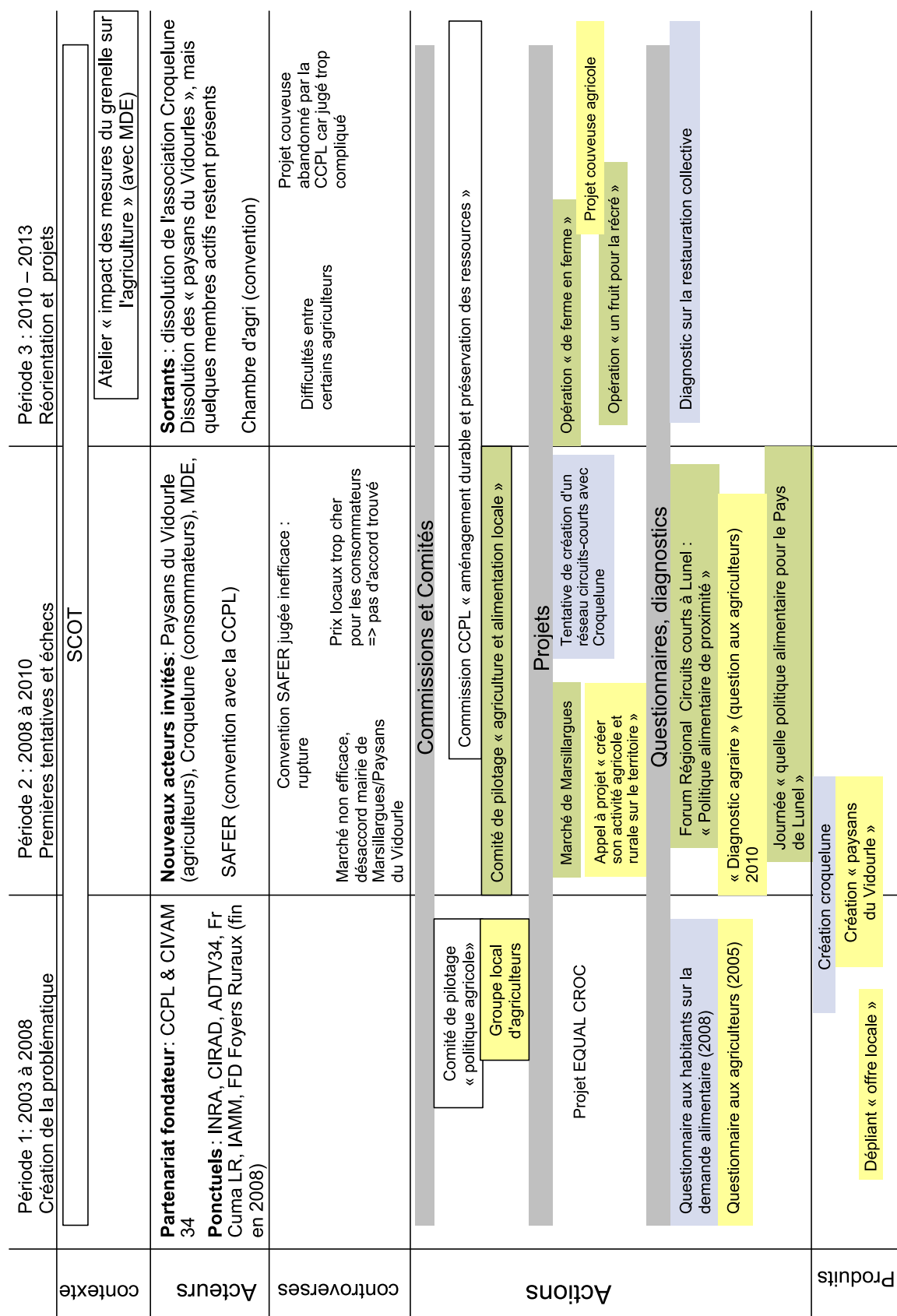
FIGURE 4-3 EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL DE COMMUNAUTÉS DU 22 DÉCEMBRE 2009 CONCERNANT LA CONVENTION AVEC LE CIVAM<sup>34</sup>

En 2010, l'objectif est toujours de **favoriser la commercialisation en circuits courts des produits agricoles de qualité du Pays de Lunel**, en prenant appui sur la demande locale identifiée. En 2009, il a été tenté de s'appuyer sur ce qui avait été identifié comme un « groupement d'achat », l'association Croquelune. Cependant, l'association s'est confrontée à la question du prix, qu'elle estime « trop élevé » en vente directe par des producteurs. Les élus de la commission « aménagement durable et préservation des ressources » ont décidé de s'attarder alors plus spécifiquement sur la demande publique, en prenant appui, dans un 1<sup>er</sup> temps, sur les attentes des sites publics, municipaux, de restauration collective, en lien avec le principal concessionnaire local : Avenance.

**La troisième phase** consiste donc en la réorientation de la stratégie, toujours dans une optique de circuits courts, mais à destination de la demande publique et non plus privée (restauration collective). Cette réorientation s'appuie d'abord sur un diagnostic sur la restauration collective pour étudier les possibilités de fournir les cantines scolaires en produits locaux.

Pourtant, la CCPL est confrontée rapidement à la difficulté de pouvoir intégrer dans les appels d'offre de la restauration collective une condition de provenance locale sur les produits alimentaires. La Commission « aménagement durable et préservation des ressources » (puis la commission « cadre et qualité de vie », organise alors un projet nommé « opération un fruit pour la récré ». Celui-ci est soutenu par des fonds européens et a pour but de fournir un fruit par enfant, une fois par semaine, dans les écoles participantes.

FIGURE 4-4 CHRONIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE LA CCPL



Dans la première tentative, seulement une partie des fruits seront proposés en local, à la fois en raison des contraintes saisonnières (agrumes importés en hiver), mais également à cause de l'incapacité des agriculteurs du territoire de répondre à la demande. Pourtant, d'une année sur l'autre, l'offre locale en fruit s'organise et la CCPL passe des contrats avec quelques producteurs ou fournisseurs locaux pour pouvoir améliorer la gamme et la qualité des fruits sur toute l'année.

Le CIVAM<sup>34</sup> poursuit également son action avec les agriculteurs, notamment avec ceux de l'association « Paysans du Vidourle », en intégrant en 2010 le territoire de la CCPL à l'opération « de ferme en ferme », projet porté par les CIVAM dans toute la France et décliné sur une diversité de départements<sup>38</sup>. Le temps d'un week-end d'avril, les agriculteurs participants accueillent sur leur exploitation les consommateurs pour leur faire découvrir leur métier, l'exploitation, leurs produits, etc.

Ces deux projets, « de ferme en ferme » et « un fruit pour la récré », font l'objet d'une publicité importante, notamment dans le journal mensuel communautaire. La CCPL poursuit également son projet d'aide à l'installation en faisant l'acquisition en 2012 d'une parcelle agricole située sur la commune de Lunel-Viel. L'objectif initial était de créer une « couveuse agricole » pour aider des agriculteurs à démarrer leur exploitation avant que ceux-ci cherchent et acquièrent du foncier. Cependant, confrontée à des problèmes logistiques et pratiques, ne serait-ce que sur l'élaboration des « règles » d'accueil des agriculteurs et la sélection de ceux-ci, la CCPL décide finalement d'abandonner le projet de couveuse. Le projet actuel est alors d'utiliser les terres pour créer un « jardin éducatif » à destination des écoles.

Si la commission « aménagement durable et préservation des ressources » puis la commission « cadre et qualité de vie » sont chargées de manière officielle de la politique agricole, d'autres instances et d'autres projets vont avoir une influence ou un lien avec l'agriculture à la CCPL. Ainsi, tout au long de cette période de 2003 à 2013, le projet d'œnotourisme « Via Vino » va être porté par la CCPL et inauguré en 2013. L'objectif est de s'appuyer sur la viticulture comme « marque » du territoire pour développer une attractivité touristique à St Christol, commune fortement viticole de la CCPL. Le projet s'articule autour de la construction d'un site offrant l'accueil de grands groupes pour le tourisme d'affaires, d'un site de dégustation de vins locaux et d'un restaurant et d'un « théâtre de verdure ». Ce projet, porté par le maire de St Christol et l'office du tourisme, constitue un investissement conséquent. S'il n'est pas

---

<sup>38</sup> A titre d'exemple, une vingtaine de départements ont participé à cette opération en 2014. Dans l'Hérault, l'opération de Ferme en Ferme a été initiée en 2009.



rattaché en tant que tel à la politique agricole, il reste reconnu comme un projet phare de la CCPL en termes de soutien à l'agriculture. La Maison de l'Emploi de la Petite Camargue Héraultaise, qui regroupe la CCPL, la Communauté de Communes du Pays de l'Or et le Conseil Général de l'Hérault, réalise également des actions liées à l'agriculture, avec notamment une étude prospective de la filière agricole ou encore une étude sur l'impact des mesures du Grenelle de l'environnement sur l'agriculture dans le territoire.

Cette troisième phase va probablement laisser place dans le futur proche à une quatrième phase avec, comme indiqué précédemment, l'arrivée du maire de Campagne à la Communauté de Communes, qui devient vice-président délégué à l'agriculture. En lien avec la chambre d'agriculture de l'Hérault, qui déjà avait signé une convention biannuelle en 2012 avec la CCPL, il propose pour 2014 un « plan d'action » de la politique agricole. Celle-ci se base toujours sur le développement des circuits courts, notamment avec la structuration de l'offre locale et l'action foncière, mais également sur des actions d'information, de « mise en réseau » des différents circuits d'accompagnement de la profession, et sur une action de sensibilisation chez les élus par la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.

### 4.1.2.2. Limites de la politique agricole

La politique agricole de la CCPL depuis 2003 est donc surtout marquée, en tout cas dans les esprits des individus, par une succession de tentatives. Dans les entretiens, les élus de la Communauté de Communes ont un avis plutôt mitigé sur la politique agricole (voir chapitre six), mais plusieurs élus tentent de fournir des explications, de chercher des raisons derrière les échecs. Les commentaires des élus sur l'aide à l'installation, le développement des circuits courts et l'action globale de la Communauté de Communes sur l'agriculture révèlent plusieurs difficultés.

Par rapport à **l'aide à l'installation**, trois élus sur les treize interrogés fournissent des explications. Le maire de Boisseron, qui était délégué à l'agriculture de 2008 à 2012, et qui a donc suivi cette aide à l'installation de près, est l' élu qui fournit le plus d'information. Selon lui, l'une des principales raisons au premier « échec » de ce que j'ai identifié comme la phase 2 (aide à l'installation coordonnée avec la SAFER) est liée d'abord aux agriculteurs. Le maire de Boisseron juge que les agriculteurs qui ont répondu à l'appel à projets n'étaient pas de « bons candidats », qu'ils n'avaient « ni les bases ni le matériel nécessaire ». Ce sentiment est partagé par l' élu de Lunel, qui ajoute que les candidats en question étaient « *souvent des citadins qui*

*voulaient vivre à la campagne [...] Donc ils arrivent sans sous, sans expérience... »* (élu de Lunel, entretien 21 février 2013). Cependant, pour le maire de Boisseron, le problème venait surtout des terres disponibles, qui n'étaient pas adaptées au projet (terres non compatibles avec une installation pour certification en bio), souvent parce que les terres proposées par la SAFER étaient celles dont les autres agriculteurs n'avaient pas voulu.

L'autre problème auquel la commission a été confrontée dans ses projets d'aide à l'installation a été le décalage entre le projet tel qu'il était porté par la CCPL d'une part, et la réalité des communes d'autre part. Cela s'illustre notamment par le fait que les possibilités d'urbanisation sur les communes sont trop restreintes, notamment par des PLU qui « verrouillent » l'urbanisation. Ainsi, les candidats à l'installation souhaitant développer une activité de maraîchage se trouvent rapidement bloqués par l'impossibilité de construire du bâti agricole pour leur activité, et ont encore moins la possibilité de se loger à proximité de l'exploitation pour éviter les vols en saison. Il y a donc un véritable effet pervers dans l'utilisation des PLU pour « protéger les terres agricoles » en bloquant l'urbanisation, qui freinent fortement l'installation de nouveaux agriculteurs, en tout cas en filière maraîchage. L'une des manières de contourner ce problème serait, selon les maires de Boisseron et St Christol, de transférer le « droit du sol » des communes à la CCPL, par exemple en transformant la CCPL en Communauté d'Agglo :

*« Si on était en agglomération, en communauté urbaine, ce serait la communauté qui prendrait le droit des sols. Là c'est plus pareil »* (maire de Boisseron, entretien décembre 2012).

Cet exemple illustre le décalage plus global entre actions de la commune d'une part et volonté de la CCPL d'autre part. La « fragmentation » des logiques d'action, en fonction des frontières communales, mais également des effets recherchés, se traduit par un besoin d'apprentissage chez les planificateurs que j'aborderai plus en détail au chapitre six.

Enfin, la Communauté de Communes a été confrontée à un problème de décalage entre les ambitions de l'action foncière et les moyens dont elle disposait, à la fois en termes d'outils et de moyens financiers. Ainsi les ventes, qui auraient pu être intéressantes pour l'aide à l'installation – typiquement une terre agricole avec un mas permettant de loger l'agriculteur, dépassaient le million d'euros, bien supérieur aux « quelques centaines de milliers d'euros » dont le maire de Boisseron disait disposer pour l'action foncière. Ce problème est également

mentionné par l'élu de Lunel. Même sans un décalage aussi important entre moyens et prix de vente demandé, le maire de Boisseron raconte l'exemple d'un bien qui leur a « échappé » :

*« On était pratiquement sur le point d'aboutir. La propriétaire qui était agricultrice -puisque son mari était décédé- elle travaillait comme elle pouvait, elle avait emprunté de l'argent aux banques, et du coup, elle était pressée par les banques à la vendre. Nous, aux collectivités, il faut un certain temps de réaction ! Elle a trouvé quelqu'un qui lui a donné un peu plus que ce qu'on lui proposait, puisque nous sommes tenus par l'élévation des domaines » (maire de Boisseron, entretien décembre 2012).*

De surcroît, les ventes de terrains de petites surfaces ne passant pas par la SAFER, la CCPL n'était pas tenue au courant de leur mise sur le marché et ne pouvait pas acquérir les quelques biens qui pouvaient représenter pour eux un prix raisonnable. Il y a eu au final une véritable remise en question de cette convention avec la SAFER comme stratégie pertinente pour arriver à leur objectif. Celle-ci se traduit par la rupture de la convention, ou plutôt sa non-reconduction, ce qui représente un apprentissage de 1<sup>ère</sup> boucle dans la mesure où la stratégie de convention a été abandonnée.

Par rapport à l'action sur **les circuits courts**, on retrouve ce même problème de décalage entre les objectifs de la politique et les moyens disponibles. Cette fois-ci, il s'agit d'un manque d'offre locale qui provoque notamment des « trous » dans la gamme de produits proposés dans des projets comme les « paniers paysans », comme le signale le maire de Saussines. Ce problème se retrouve dans l'opération « un fruit pour la récré », la CCPL devant réviser non pas sa stratégie, mais ses buts mêmes, lorsqu'ils sont incapables de trouver des arboriculteurs locaux pouvant leur fournir des fruits en quantité une fois par semaine sur toute l'année scolaire. Ils ont alors assoupli leur objectif de fournir les écoles en fruits locaux, en permettant l'approvisionnement en fruits non locaux pour compléter les apports.

Enfin, par rapport à **l'action globale** en termes de politique agricole, les maires de Boisseron et Lunel-Viel et l'élu de Lunel identifient trois problèmes majeurs. D'une part, le maire de Lunel-Viel apprécie les projets élaborés, mais note que *« ça ne vient pas des agriculteurs, c'est que nous. Donc c'est très compliqué »*. Cette rupture entre l'action pour l'agriculture de la CCPL et l'action des agriculteurs témoigne en fait du problème plus général de coopération entre agriculteurs et élus (voir 4.1.3). D'autre part, le maire de Boisseron et l'élu de Lunel notent

également que l'action en termes de retombées reste une « goutte d'eau », forte en termes de symbole, mais faible en termes de retombées économiques :

*« Moi je me dis : finalement on en a 2 qui vendent à 20 familles, sur 20 000 habitants ça pèse rien. Si c'était une demande globale, ça se saurait. C'est un bruit exagéré par rapport à l'impact réel » (élu de Lunel, entretien 21 février 2013).*

Le maire de Boisseron explique ce caractère faible des retombées par les limites mêmes de la CCPL en termes de politique agricole, par rapport à ce qui pourrait être fait par exemple à l'échelle européenne :

*« S'il n'y a pas une politique nationale menée pour essayer de récupérer et de lancer, disons un programme d'agriculture, et bien on travaille avec des petits bouts de ficelle » (maire de Boisseron, entretien décembre 2012).*

La politique agricole à la CCPL semble donc à la fois reconnue en termes de message politique, quelques actions étant discutées dans la presse, et dont de nombreux élus savent parler, mais celles-ci possèdent peu d'impact réel selon les élus. Cette limite reflète la manière dont la CCPL s'est emparée de la question agricole, la relayant d'abord à la commission « protection des ressources naturelles » puis au pôle « cadre et qualité de vie ». Le passage récent de la compétence agricole à la commission « développement économique » pourra peut-être apporter une nouvelle portée aux actions, notamment avec la collaboration avec la chambre d'agriculture de l'Hérault.

La CCPL a dû apprendre chemin faisant à imaginer des actions pour favoriser, améliorer et stabiliser son agriculture. Cependant, l'agriculture n'est pas une priorité ou un axe stratégique dans la politique générale de la CCPL et cela explique la création d'une sous-commission. Pour mettre en place ces actions, la CCPL a mobilisé des formes d'action collective caractérisées par la gouvernance participative.

### 4.1.3. La CCPL et la participation : esquisse d'une gouvernance participative

---

#### 4.1.3.1. Participation citoyenne

---

La participation des acteurs privés dans l'élaboration des projets de la CCPL varie à la fois dans le temps et à travers les projets et espaces de concertation. En reprenant la grille proposée dans le chapitre un, j'ai classé les formes de participation selon leur « niveau » (information, consultation, co-construction, codécision). Une des principales caractéristiques de la gouvernance est en effet l'implication des acteurs privés dans la gestion des affaires publiques. Cette participation est en fait à la fois un besoin émanant des territoires, par la mobilisation des « experts d'usages », sources d'innovation, mais il est également devenu une injonction de l'État et de l'Union européenne. Nous verrons d'ailleurs dans cette partie que le rapport des élus et de la CCPL en général avec cette idée de participation illustre bien l'équilibre entre le besoin et l'injonction. La méfiance des élus envers les acteurs privés montre que la participation est d'abord une injonction. C'est quand le besoin d'innovation et d'expertise d'usage naît que la participation devient non plus une contrainte, mais une solution possible, un nouvel espace d'action collective.

Les premières instances participatives identifiées interviennent dans le contexte du SCOT, élaboré de 2003 à 2006, et dont le cadre réglementaire spécifie le niveau minimal de la participation, notamment l'enquête publique. Lors de cette situation de gestion, présentée plus en détail dans le chapitre cinq, la participation a été de deux niveaux : informatif, et consultatif. Parmi les formes consultatives, l'enquête est l'outil le plus populaire. Celle-ci s'est faite à la fois sous la forme classique du « questionnaire à la population », mais également à travers une approche plus originale du « concours photo ». Ce concours a pour objectif de faire photographier les lieux qui représentent ou qui symbolisent le territoire par leurs habitants, sorte de « diagnostic participatif » dans lequel l'appareil photo et les photographies produites jouent le rôle d'intermédiaire ou d'interface entre les habitants, ici producteurs de l'information, et les élus, receveurs de cette information. Si le questionnaire à la population est la forme jugée la plus « légitime » selon certaines personnes interrogées, notamment par le directeur de la CCPL, qui estime que le questionnaire permet à toute la population de participer, et pas seulement à un petit groupe, le concours photo est conçu comme un moyen d'éviter ou en tout cas de retarder la confrontation entre élus et citoyens telle qu'elle peut exister dans la réunion publique, également obligatoire dans le processus d'élaboration du

SCOT. La responsable de l'animation du SCOT et de la concertation argumente cette décision par la volonté d'éviter que les élus soient « mal à l'aise » face aux citoyens.

Une autre forme consultative utilisée est la réunion, qu'elle soit publique ou spécifique à un groupe particulier (deux « forums » organisés avec les acteurs socio-économiques). Les réunions publiques prennent parfois une portée plutôt informative que consultative, en fonction de la dynamique instaurée, mais la commission d'enquête chargée du suivi de ces réunions à la CCPL juge que l'avis de la population est bel et bien pris en compte :

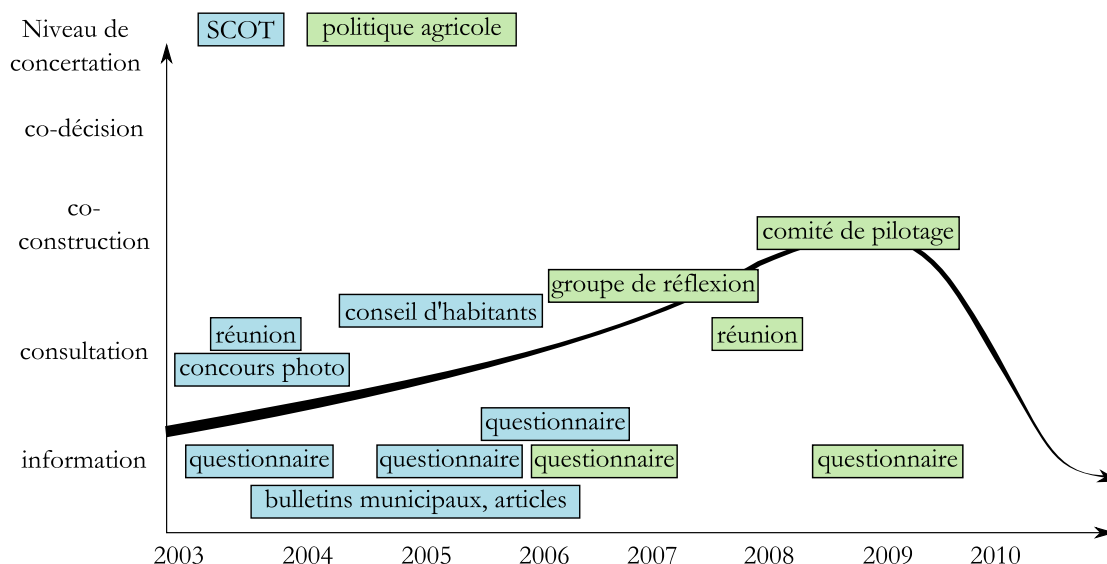
*« “Beaucoup de personnes viennent s’informer et préfèrent ensuite transmettre leurs réflexions par écrit. Contrairement à ce que beaucoup croient, rien n’est bouclé d’avance, comme le montre le cas du dédoublement de l’autoroute A9, où les commissaires-enquêteurs ont donné un avis défavorable. Notre fonction, c’est de prendre en compte l’intérêt du public”, insiste Serge Ottawy, président de la commission d’enquête » (Article Midi Libre, édition Lunel, 10 mai 2006).*

Enfin, une forme particulière de dispositif participatif de nature consultative a été créée pour le SCOT : le *conseil d'habitant*. Ce conseil, dont les membres ont été sélectionnés sur la base du volontariat, avec tout de même une volonté d'avoir un conseil représentatif des 13 communes du territoire, s'est réuni cinq fois entre 2004 et 2006. Aucun élu n'était présent, mais l'animatrice SCOT et le directeur de la CCPL, ont animé les réunions. L'objectif de ce conseil était principalement, selon le directeur de la CCPL, de vérifier l'intelligibilité des textes produits, et leur opinion sur les décisions prises. Cela a servi tout d'abord à rassurer les élus dans la direction telle que les élus l'ont choisie, notamment sur l'envie forte de proposer un SCOT qui limite l'urbanisation, mais surtout à corriger les documents finaux pour s'assurer qu'ils soient compréhensibles par la population une fois rendus publics. Les remarques données par les membres de ce conseil ont été consignées par les animateurs qui, ensuite, dans les réunions avec élus, ont rapporté ce qui avait été dit. Ils ont donc joué un véritable rôle d'interface entre les citoyens et les élus, au même titre que l'appareil photo.

Le deuxième type de concertation présent lors du SCOT, de nature informative, se retrouve dans la communication par les bulletins municipaux, le site internet et la presse locale. Le résultat du concours photo a été installé en exposition lors des réunions publiques comme outil informatif également. Celui-ci était un signe visible d'un produit de la concertation, et permettait donc d'afficher aux habitants la démarche participative de la CCPL. Cependant, les réunions publiques également ont joué ce rôle d'information par leurs premières parties

de « restitution du travail fait ». En revanche, la concertation prend des formes plus avancées avec les agriculteurs.

FIGURE 4-5 ARÈNES DE LA PARTICIPATION ET ÉVOLUTION DE LA CONCERTATION À LA CCPL



#### 4.1.3.1. Participation des agriculteurs à la politique agricole

Dans le contexte de la politique agricole, on retrouve deux formes de concertation : la **consultation** et la **co-construction**. Comme pour la population dans le cadre du SCOT, les forums, comme le forum circuits courts de décembre 2010, et les autres réunions sont une forme de participation de type consultation, au même titre que les questionnaires spécifiques aux agriculteurs. Du côté de la co-construction, la CCPL a créé des « groupes de travail » sur l'agriculture à deux reprises. Le premier groupe a réunit une dizaine d'agriculteurs, deux animateurs et un élu. Son objectif était d'imaginer collectivement des actions possibles pour la mise en place des circuits courts sur le territoire. Sa création est directement venue du refus de certains élus d'inclure les agriculteurs dans le « comité de pilotage » agriculture, créé lors de la première phase de la politique agricole, simultanément au SCOT. Ainsi, d'après le compte-rendu de la réunion du comité de pilotage du 17 février 2005, le président de la CCPL et le maire de Saussines de l'époque souhaitaient intégrer les agriculteurs aux réflexions du comité. Le maire de Valergues émet alors des réserves, rappelant au comité que les agriculteurs sont des « propriétaires fonciers » et sont donc susceptibles de vouloir orienter le débat en leur faveur. L'animatrice SCOT propose alors d'impliquer les agriculteurs par un questionnaire, puis une réunion de restitution des résultats de ce questionnaire et enfin la création d'un groupe de réflexion issu des agriculteurs intéressés. Encore une fois, ce sont les animateurs qui font l'interface entre les agriculteurs et les élus, présentant en comité

de pilotage les idées proposées par le groupe de réflexion, et rapportant au groupe les décisions prises par les élus du comité. Un élu participait bien au groupe de réflexion d'agriculteurs, mais sa présence était plus motivée par le besoin d'avoir un représentant politique de la CCPL dans les réunions que par la volonté d'avoir un véritable échange avec les agriculteurs.

Le deuxième groupe a réuni des agriculteurs, des consommateurs, deux animateurs et un élu. Nommé « **comité de pilotage agriculture et alimentation locale** », son fonctionnement était très proche du groupe précédent, à ceci près qu'il a véritablement permis de co-construire un projet collectif : le marché paysan. De manière identique, les animateurs et l'élu représentant la CCPL ont servi d'interface entre le groupe et la CCPL, et notamment sa commission « aménagement durable et préservation des ressources ». Cette fois-ci, l'absence de collaboration entre élus et agriculteurs n'est pas voulue dans le but de protéger les élus, mais parce que les animateurs jugeaient leur inclusion « risquée » :

*« Il y avait une présence faible d'élus parce qu'on ne voulait pas un poids important de la part des élus, qui risquaient de faire pencher la balance »  
(responsable CQV, entretien du 2 avril 2013).*

Il y a donc dans ces deux instances participatives une méfiance réciproque des élus et des habitants, ou en tout cas des agriculteurs, avec entre les deux l'animateur qui joue le rôle de « navette » pour relayer les informations d'une instance à l'autre. Cette forme d'organisation expose clairement les acteurs à certains risques. Dans le cas de la création du marché paysan, la non-implication des élus a pu mener à un manque d'information qui aura conduit les membres du groupe à des choix peu judicieux (voir 4.2.3).

Après cette première expérience de forte implication des agriculteurs dans la politique agricole, la création des projets suivants, surtout dans la « troisième phase », implique peu les agriculteurs. Certes, les agriculteurs qui participent à l'« opération de ferme en ferme » participent à la vie du groupe et au choix des agriculteurs participant, mais ce type de participation interne à un projet est complètement séparé des participations au choix et à la création des projets de politique publique. Les élus eux-mêmes reconnaissent que la majorité des projets actuels pour l'agriculture à la CCPL ne vient pas des agriculteurs, et encore moins d'une co-construction entre élus et agriculteurs, mais bien des élus eux-mêmes, avec l'aide et l'appui des animateurs et accompagnateurs. Le déplacement des objectifs vers la restauration collective, en « phase trois », témoigne de cet « abandon » des tentatives de concertation



précédentes : les agriculteurs ne sont plus du tout impliqués dans la réflexion, mais seulement sollicités de manière ponctuelle et individuelle comme fournisseurs potentiels. La réunion de bilan de la première année de l'opération « un fruit pour la récré » a d'ailleurs invité des représentants des écoles à venir faire part de leur vécu et de leur expérience, mais aucun agriculteur n'était présent.

Hors du cadre de la CCPL, les élus du territoire mobilisent peu la participation sur leur commune. Des enquêtes publiques et réunions pour consultation sont organisées selon la règle pour l'établissement des POS et PLU, mais certains élus expriment une forte méfiance envers cette participation. Le maire de St Christol rejette l'idée de la participation dans la mise en place de sa politique communale :

*« Je donne des explications objectives le plus possible, mais je sens que la réponse des habitants est toujours "mais et moi ?" [...] À St Christol on a choisi une logique de développement. Il faut assumer les choix et il faut aller jusqu'au bout du mandat en assumant les choix et en les mettant en place. La pire des choses ce serait d'aménager notre point de vue pour faire plaisir à quelqu'un » (maire de St Christol, entretien du 4 mars 2013).*

La participation des habitants à l'élaboration des projets du territoire, dans ce cas concernant l'agriculture, recoupe donc bien plusieurs réalités et est le reflet à la fois des représentations des élus sur ce que cette participation peut produire, mais également des animateurs en charge de l'organisation de la concertation. Je pense par exemple que si l'animatrice SCOT a choisi des formes de concertation qui évitent une « confrontation » entre élus et citoyens, c'était par peur « d'effrayer » les élus qu'elle et d'autres porte-paroles tentaient d'enrôler dans la situation de gestion créée par le SCOT (voir chapitre cinq).

Au-delà de ces espaces de concertation, de véritables formes d'action collective ont été mises en place à la CCPL dans le cadre de la politique agricole.

---

## 4.2. AGIR ENSEMBLE POUR L'AGRICULTURE DANS LE LUNELLOIS : ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE

---

### 4.2.1. L'action collective chez les acteurs de la CCPL

---

D'après les agriculteurs interrogés, l'action collective doit avant tout être un moyen pour eux d'atteindre plus facilement leur objectif individuel, comme commercialiser leurs produits par exemple. Il y a peu de réponses qui abordent l'utilité *intrinsèque* de l'action collective (augmenter le réseau, construire de la résilience, partager une expérience). On retrouve cette utilité *intrinsèque* dans les effets de l'action collective, mais ils sont toujours mis en deuxième position par rapport aux effets *individuels* dans l'évaluation de l'utilité de l'action collective.

Ce type de rapport à l'action collective est similaire dans les entretiens des élus, surtout celui avec le maire de Boisseron : ils collaborent dans l'optique de la CCPL, ce pour quoi on leur demande de collaborer, mais ne cherchent pas à résoudre ensemble les autres problèmes. Pour ceux-ci, ils raisonnent à leur propre échelle de la « commune ».

#### 4.2.1.1. Formes d'action collective

---

Cette partie présente les formes d'action collective autour de l'agriculture mentionnées par les enquêtés. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de toutes les actions collectives passées et présentes sur le territoire, mais de celles dont les enquêtés ont choisi de parler et qu'ils ont choisi de commenter. Parmi ces actions collectives, on peut distinguer celles qui organisent la collaboration de participants de même type (agriculteurs entre eux, élus entre eux, etc.) de celles qui réunissent des acteurs de différents types et donc une coopération entre eux.

Les associations créées sur la CCPL dans le cadre de la politique agricole (Croquelune, Paysans du Vidourle) sont une forme d'action collective réunissant des acteurs du même type. D'un côté, Croquelune est une association de consommateurs dont l'objectif est de développer un réseau de consommateurs et d'achat en circuit court. Paysans du Vidourle est une association d'agriculteurs dont l'objectif est également de développer le système de vente en circuit court. Ces deux associations sont nées du comité de pilotage « agriculture et alimentation locale ». Si elles sont séparées malgré un objectif en apparence identique, des ponts ont été imaginés à leur création, puisqu'à l'époque du comité de pilotage un membre de chaque association était accueilli dans l'autre.

La coopérative est une autre forme d'action collective, encore plus réduite dans le type d'acteur qu'elle intègre, puisque seuls les viticulteurs y participent. Les coopératives sur le territoire de la Communauté de Communes ont presque toutes disparu ou se sont regroupées avec des coopératives extérieures au territoire. Cependant, la cave coopérative du Muscat de Lunel est encore en activité et est une marque forte du paysage viticole au centre du territoire.

D'autres formes d'action collective chez les agriculteurs ont été mentionnées dans les entretiens, comme les « paniers paysans », par lesquels les agriculteurs s'organisent pour être complémentaires dans la gamme produite.

La collaboration entre les agriculteurs et la Communauté de Communes s'illustre principalement par les actions portées par la CCPL ou le CIVAM, son partenaire. L'opération « un fruit pour la récré » mobilise peu d'agriculteurs, mais les agriculteurs mobilisés étendent leur participation à l'accueil des classes sur leur exploitation pour du contenu pédagogique. Ils entretiennent donc une relation avec les enseignants et leurs écoles, ainsi qu'avec le responsable CQV, organisateur de l'opération. À l'inverse, l'opération « de ferme en ferme » place l'action collective plutôt du côté des agriculteurs, en charge de la préparation du week-end, certains d'entre eux ayant même une responsabilité d'animation du groupe. Le CIVAM travaille avec eux en collaboration, organisant des journées de formation. La CCPL se contente de fournir des affiches et de préparer la communication du week-end au grand public.

Enfin, la forme où l'action collective est la plus « partagée » est le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale », qui réunit des agriculteurs, des consommateurs, le CIVAM et la CCPL, représentée par le responsable CQV et le maire de Boisseron. Il s'agit d'un espace de réflexion et de dialogue dont l'objectif principal a été de construire un projet, le marché paysan, permettant d'inclure tous les participants de l'élaboration à l'organisation.

D'autres formes d'action collectives plus informelles ont également été mentionnées, comme l'action collective contre l'emprise du tracé de la nouvelle LGV (Ligne Grande Vitesse). Ce tracé, existant et approuvé depuis déjà longtemps, a dû être révisé et son emprise sur les terres agricoles, notamment celles de certains viticulteurs, a été élargie. En réponse, les élus des communes concernées ont créé une mobilisation collective hors du cadre de la CCPL pour discuter avec la préfecture des alternatives possibles. En revanche, les agriculteurs, à ma connaissance, ne se sont pas mobilisés dans cette contestation de manière collective.

#### 4.2.1.2. Effets de l'action collective

---

Je peux dégager trois types de retombées ou effets principaux de l'action collective à partir de mes entretiens. L'opération « de ferme en ferme », l'opération « un fruit pour la récré » et la convention entre le CIVAM et la CCPL ont permis l'élargissement du réseau des participants. Cela constitue un apprentissage de gouvernance, comme nous le verrons en partie 4.2.2, qu'il s'agisse de la consolidation des rapports entre agriculteurs, des agriculteurs avec la CCPL, ou des agriculteurs avec leurs clientèles. Sur ce dernier aspect, les opérations ont également provoqué des retombées commerciales qui sont qualifiées par les personnes enquêtées comme « petites », et interprétées comme des effets secondaires et non comme un objectif des diverses actions collectives menées, c'est-à-dire que les participants à ces actions collectives ne jugeaient pas l'action par ses retombées commerciales.

La formation des deux associations, Croquelune et Paysans du Vidourle, ainsi que la participation de leurs membres au comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » est vue par les animateurs interrogés comme une volonté de leur part de « regrouper » les acteurs en collectifs pour faciliter les interactions :

*« On a voulu accompagner les agriculteurs vers plus d'autonomie en les aidant à se constituer en association. Ca devenait presque inévitable, il fallait qu'on ait un seul interlocuteur pour gérer les questions de matos, être force de proposition auprès des mairies » (responsable CQV, entretien du 2 avril 2013)*

L'action collective est identifiée comme sources d'apprentissages et d'innovation par quelques enquêtés. Le maire de St Christol par exemple mentionne les réunions et la collaboration lors de l'élaboration du SCoT comme des moments qui lui ont donné des idées sur la manière de gérer sa propre commune, d'y aborder le développement. Un agriculteur mentionne sa présence dans un réseau (FARRE) comme source d'innovation pour son exploitation.

Ces trois types de « retombées » illustrent **trois types de liens** entre les formes d'action collective et les apprentissages.

- 1) Dans le premier cas, l'action collective peut produire des apprentissages de gouvernance directement bénéfiques à l'action collective : élargissement du réseau, apprentissages de la participation, etc.

- 2) Dans le deuxième, l'action collective peut être vue comme une arène de diffusion de la connaissance et des apprentissages : produire des formes d'action collective permet de faciliter les échanges et de simplifier la diffusion de l'information et de la connaissance.
- 3) Enfin, dans le troisième cas, l'action collective peut être source d'apprentissages individuels techniques, l'action collective étant alors un lieu de transfert de la connaissance d'un individu à l'autre.

Ces deux derniers cas ressemblent à ceux identifiés lors de la revue de la littérature (voir 2.3.1 et 2.3.2), à savoir les apprentissages techniques favorisant la gouvernance et la gouvernance favorisant les apprentissages.

### 4.2.1.3. Relations entre communes et agriculteurs

Les relations entre communes et agriculteurs ont un statut particulier. Les agriculteurs ont un poids variable d'une commune de la CCPL à l'autre. Ils sont fortement minoritaires dans des communes urbaines comme Lunel ou Lunel-Viel, et sont plus nombreux dans les communes comme Marsillargues, où l'agriculture garde un poids important, ou dans les communes où ils restent des propriétaires fonciers.

La qualité des relations telles qu'elles sont décrites par les enquêtés varie. Certaines sont vues comme positives. À Campagne, les relations entre agriculteurs et mairie sont jugées bonnes par son maire. Celui-ci se positionne comme « conseiller » par rapport aux viticulteurs de la commune. D'autres mentionnent également des expériences de relations positives, mais plutôt de manière individuelle. Un manadier de St Christol désigne sa proximité avec le maire de St Christol comme facteur de développement potentiel. Il espère élargir son réseau et son activité grâce aux retombées du pôle oenotouristique situé sur la commune. Le maire de St Sériès juge également « bonnes » ses relations avec les agriculteurs de la commune par les rapports qu'ils ont eus dans l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols (POS, ancien PLU). L'absence de litige ou controverse tient selon lui au fait que tous les propriétaires de foncier agricole de la commune ont vu à un moment où un autre une partie de leurs terres passer de la zone agricole à la zone urbaine, rendant le terrain constructible. Cet élu voit donc le zonage du POS ou du PLU comme une situation de gestion pouvant mener à controverse, nécessitant un partage « équitable » entre propriétaires de foncier agricole :

*« Il n'y a pas de tension particulière avec l'agriculture... ils ont tous eu des terres constructibles à un moment où à un autre du POS. C'était les mêmes familles qu'aujourd'hui [...]. En plus ils étaient élus : ils avaient fait en sorte d'avoir tous un petit bout constructible chacun » (mairie de St Sériès, entretien du 13 mai 2013).*

À Marsillargues, les relations avec agriculteurs sont en général faibles, mais les situations individuelles permettent aux agriculteurs en relation avec la mairie d'améliorer la recherche d'employés saisonniers. Les agriculteurs concernés laissent « un petit mot » à la mairie pour faciliter la recherche de main d'œuvre.

À l'opposé de ces situations, d'autres enquêtés ont révélé des relations difficiles entre les agriculteurs et les mairies de leurs communes. Une agricultrice vendant sa production au marché de Lunel mentionne par exemple la dépendance dont elle fait preuve par cette place au marché. Elle indique n'avoir pas participé aux actions lors de l'élaboration du SCOT par peur de se voir retirer sa place au marché, le maire de Lunel étant alors en conflit avec la CCPL. Du côté des élus, plusieurs d'entre eux mentionnent des problèmes d'ordre juridique avec des agriculteurs de leur commune. Ceux-ci sont liés au problème de « cabanisation » : les agriculteurs, principalement éleveurs d'après les élus, construisent des abris pour leurs outils et leur bétail, ce que les élus contestent au tribunal pour forcer le démantèlement de ces abris « illégaux » en zone non constructible.

Contrairement à la mairie de St Sériès, la mairie de St Just a fait l'expérience lors de la création de son PLU de conflits avec les propriétaires de foncier agricole. L'un d'eux poursuit la mairie de St Just en justice parce que « *ses terres (pommiers) ne sont pas en terrain à bâtir* » (mairie de St Just, entretien du 22 février 2013).

Enfin, certains entretiens ont révélé une absence de relation entre les mairies et les agriculteurs de leurs communes. Un éleveur de Boisseron considère par exemple qu'il n'existe aucun lien entre la mairie et les agriculteurs. La mairie de Marsillargues estime que l'agriculture sur sa commune est trop « anecdotique » pour justifier de réelles relations avec la mairie.

Les relations entre agriculteurs et mairies sont donc diversifiées. Les exemples tirés des entretiens sont anecdotiques et personnels, ne révélant pas de grandes tendances. Seules des enquêtes systématiques permettraient de tirer des conclusions. Cependant, ces exemples

illustrent bien la complexité des relations, surtout autour des instruments d'action publique, et à propos des éleveurs que les élus voient comme de potentiels constructeurs de « cabanes ».

### 4.2.2. Apprentissages et action collective

---

J'ai précédemment présenté les effets de l'action collective. J'ai souligné que l'action collective produit des apprentissages, soit de gouvernance, soit techniques. J'ai également indiqué les difficultés relationnelles entre agriculteurs et élus municipaux. Les apprentissages de gouvernance relatifs à l'action collective s'illustrent ainsi de deux façons. D'une part, la nécessité d'apprendre *pour* l'action collective, et d'autre part la possibilité d'apprendre *par* l'action collective. Ces deux types d'apprentissages peuvent faire partie d'un même processus, comme c'est le cas dans les exemples présentés ci-après, mais les types de connaissance produits vont pouvoir être différents.

Le premier type d'apprentissages de gouvernance, qui correspond à un apprentissage de troisième boucle, est d'abord produit par les moteurs de l'action collective. Ce sont ceux qui ont déjà effectué cet apprentissage, qui ont été convaincus du bien fondé et intrinsèque de l'action collective, qui vont promouvoir celle-ci et inciter d'autres acteurs à y participer. Les formes d'action collectives produites sont alors des arènes qui permettent la diffusion de cette connaissance par socialisation des « moteurs » vers les autres. Il s'agit donc bien de produire un **intéressement**.

Dans les entretiens, ces acteurs identifient plusieurs conditions à la réalisation et au maintien de l'action collective. Plusieurs acteurs identifient le rôle et la place d'un *leader* dans l'action collective. Ce leader doit être un individu qui « a le temps » de s'occuper de l'organisation de l'action collective, par exemple dans l'organisation de l'opération de ferme en ferme, ou dans l'animation de l'association « Paysans du Vidourle ». Cependant, certaines personnes enquêtées reconnaissent le caractère fragile d'une action collective qui reposerait intégralement sur ce leader. Lorsque la leader présidente de l'association « Paysans du Vidourle » s'est retirée de l'association, celle-ci s'est vite essoufflée.

Pour le maintien de cette action collective, plusieurs acteurs ont identifié **l'interconnaissance** des membres de l'action collective comme premier apprentissage collectif. Cet apprentissage de gouvernance fait référence aux besoins de « produire un langage commun », et un « modèle mental partagé » tels que je les ai définis dans le cadre

théorique (voir chapitre deux). Cet apprentissage est toujours identifié par les acteurs comme nécessaire avant toute forme d'action collective complexe. Il s'illustre à la CCPL par les premiers outils mobilisés par l'animatrice SCOT au début de la situation de gestion créée par le SCOT, dont l'objectif était notamment de faire discuter les élus entre eux sur l'identité de leur territoire (voir chapitre cinq). Il s'illustre également par l'idée, dans le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale », de co-construire d'abord un marché paysan avant de tenter de créer des actions collectives plus complexes comme la boutique paysanne :

*« Il émergeait aussi l'idée de la boutique paysanne, mais ils avaient une mauvaise connaissance de soi et ça paraissait en terme de coopération trop compliqué. Donc le marché était une première étape pour leur apprendre à coopérer » (responsable CQV, entretien du 2 avril 2013).*

Une autre condition au maintien de l'action collective repérée dans plusieurs situations d'action collective à la CCPL est la capacité des acteurs à « **travailler ensemble** ». Cela est lié à la notion d'interconnaissance, mais va au-delà : travailler ensemble signifie prendre des décisions collectives, s'écouter, distribuer des rôles, etc. Cet apprentissage passe d'une part par la répétition des réunions, mais également par la pratique. Ainsi, dans le cas du comité de pilotage « agriculture et alimentation locale », le responsable CQV et l'employé CIVAM ont encouragé les agriculteurs et les consommateurs à se constituer en association pour aller « vers plus d'autonomie ».

**L'idée d'apprentissages de troisième boucle pour l'action collective regroupe tous ces apprentissages :**

- **Produire et transmettre l'intéressement des acteurs à l'action collective**
- **développer l'interconnaissance : modèle mental partagé, production de langage commun**
- **savoir travailler ensemble : prendre des décisions collectives, gagner en autonomie,**
- **mais également savoir donner la bonne place aux leaders ou moteurs de l'action collective, qui sont nécessaires mais dont une trop grosse importance rend l'action dépendante de leur présence.**

Si certaines actions ont permis de détecter et identifier ces apprentissages sur le territoire, c'est également leur absence qui est remarquable dans d'autres formes d'action. L'absence de cet apprentissage de troisième boucle à la fois chez les agriculteurs et les élus se traduit



notamment par une absence de l'intéressement pour l'action collective. Élus et agriculteurs décrivent par exemple l'agriculteur comme « *individualiste* » et centré sur son exploitation (maire de Boisseron), « *difficile à rassembler* » (pépiniériste à Lunel), et se désengageant facilement de l'action collective en temps de crise (viticulteur à St Christol). En fait, les agriculteurs sont décrits par les personnes enquêtées comme raisonnant d'abord par rapport à leur exploitation, en termes de travail, de chiffre d'affaires ou de modes d'action par exemple. L'action collective devient un « plus » pour permettre d'améliorer la vente des produits de l'agriculture. Les marchés municipaux ou les marchés paysans par exemple sont tout d'abord des moyens pour vendre les produits. L'aspect « social » et collectif est apprécié, mais relayé au second plan. Si les résultats économiques ne sont pas au rendez-vous, les agriculteurs n'hésiteront pas à se désengager, car l'action collective représentera alors beaucoup de travail pour « *pas grand-chose* » (pépiniériste à Lunel).

Les élus aussi sont décrits comme raisonnant peu de manière « collective ». Les résolutions de problèmes sont d'abord gérées de manière individuelle sur les communes. L'action collective entre élus menée à la CCPL est une action de droit, par les compétences que les communes ont déléguées à la CCPL. Tout autre problème qui nécessiterait une action collective, comme la lutte contre la cabanisation par exemple, est très peu discuté et encore moins géré de manière collective :

*« Des communes comme Marsillargues aussi subissent [le problème de la cabanisation] ; Lunel Viel... Il y a disons la possibilité pour que nous nous regroupions, les communes, pour essayer de le gérer à un niveau plus élevé » (Maire de Boisseron, entretien décembre 2012).*

De la même manière, comme expliqué précédemment, la collaboration entre la CCPL comme institution et les communes qui la composent ne va pas « de soi », les actions de la CCPL, notamment pour l'agriculture, souffrant alors de ce manque de collaboration. Certains élus reconnaissent tout de même un besoin de voir plus de collaboration entre élus. Cependant, cette collaboration passe pour eux non pas par de nouvelles formes ou de nouveaux espaces, mais par la délégation de compétences supplémentaires à la CCPL, notamment par le passage de la forme « Communauté de Communes » à la forme « Communauté d'Agglomération ».

Ainsi, il apparaît qu'agriculteurs comme élus adoptent un raisonnement principalement centré sur leur échelle de travail (exploitation pour l'agriculteur, commune pour l' élu)

lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Le passage à l'action collective est pour certains une opportunité, un « plus » qui permet d'améliorer l'exploitation, et pour d'autre c'est une action « de droit » par délégation des compétences (CCPL). L'apprentissage de troisième boucle pour l'action collective serait alors l'apprentissage du déplacement de cette logique centrée sur l'exploitation ou la commune à l'utilisation d'espaces ou de formes d'action collective pour la résolution de ces problèmes :

*« Pour le moment, chacun travaille un peu dans son coin ; chacun fait sa politique -qui est la même-, mais il n'y a pas de transversalité qui voudrait que l'on réfléchisse au fait que ce secteur est lié à celui-là, que là il va y avoir la ligne TGV, là il va y avoir le doublement de l'autoroute, et qu'est ce qu'on va faire de nos agriculteurs... Moi je pense qu'on n'a pas de vision à long terme. Enfin je pense : j'en suis certain » (maire de Boisseron, entretien décembre 2012).*

#### 4.2.3.Des situations de gestion : expériences d'action collective

---

##### 4.2.3.1. Le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » : description de la situation de gestion

---

Le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » s'est réuni pendant environ deux ans, de fin 2008 à 2010. Il a eu comme effets la création de deux associations, « Croquelune » et « Paysans du Vidourle », ainsi qu'un marché paysan qui s'est déroulé durant deux étés (2009 et 2010).

La création de ce comité de pilotage ou « groupe de travail », animé par le responsable CQV et l'employé CIVAM, avait pour objectif de démarrer la politique agricole de la CCPL. À ce titre, le maire de Boisseron, alors vice-président de la CCPL délégué à la « préservation des ressources agricoles », participe à ce groupe. Contrairement au comité de pilotage précédent, aucun autre élu n'est invité. Le raisonnement derrière ce choix tient à la volonté de la part des animateurs de permettre aux agriculteurs et consommateurs participants d'être les « vrais » initiateurs des projets :

*« Il y avait une présence faible d'élus parce qu'on ne voulait pas un poids important de leur part, qui risquaient de faire pencher la balance. » (responsable CQV, entretien du 2 avril 2013).*

Les agriculteurs et consommateurs participants ont été invités à partir d'une liste constituée par les animateurs sur la base des participations aux réunions précédentes, notamment de restitution des enquêtes agriculteurs et consommateurs. Le comité de pilotage se réunit alors une fois tous les deux mois environ. Les objectifs de ces premières réunions est justement de produire des apprentissages, notamment l'interconnaissance, principalement entre consommateurs et agriculteurs. Déjà, des moteurs de l'action collective se dégagent : « *trois ou quatre agriculteurs* », et « *cinq ou six consommateurs* » (responsable CQV) viennent régulièrement aux réunions et y participent de manière engagée, alors que d'autres agriculteurs et consommateurs viennent et participent de manière plus aléatoire. Le comité de pilotage compte donc en plus des deux animateurs et du représentant de la CCPL « une dizaine » de personnes à chaque réunion.

### 4.2.3.2. Déroulé des événements

---

J'ai découpé le déroulé de la situation en six phases de A à F. Ces phases sont résumées dans la figure 4-6 ci-après.

**Phase A : choisir une stratégie.** En partant des résultats des enquêtes menées les années précédentes à la CCPL, ainsi que d'un questionnaire détaillé aux agriculteurs participants, le groupe a commencé à réfléchir aux actions possibles pour structurer l'offre locale, comme les paniers de produits, la boutique paysanne ou le marché hebdomadaire. L'objectif de proposer une offre alimentaire locale est défini par la constitution même du groupe et le choix de son nom : « agriculture et alimentation locale ». La première décision collective du groupe a donc été de choisir une action, celle de créer un marché paysan. Ce choix a été fait sur la base de la simplicité : c'était une forme d'action collective plus simple et plus facile à mettre en place que la boutique paysanne et pouvait donc constituer une première étape productrice d'apprentissages de gouvernance. Selon le responsable CQV, les choix étaient véritablement ceux des consommateurs et des agriculteurs, les animateurs n'étant là que pour conduire les réunions.

**Phase B : formaliser l'action collective.** Ce choix d'une action, qui constitue un apprentissage de seconde boucle, c'est-à-dire le choix d'un objectif commun à atteindre, « structurer l'offre locale », et d'une stratégie pour l'atteindre, « créer un marché paysan », donne alors un sens à l'action collective, un objectif vers lequel travailler collectivement. Les réunions du groupe deviennent plus fréquentes à partir de décembre 2008, jusqu'au lancement du marché en juin 2009. Pour structurer l'action collective et faciliter le « portage »

du projet, les animateurs poussent les consommateurs et les agriculteurs à se constituer en associations. L'association de consommateurs « Croquelune » naît la première en novembre 2008, puis « Paysans du Vidourle », l'association de producteurs, naît en avril 2009. Les participants souhaitent également structurer les échanges entre les deux associations au-delà du comité de pilotage. Un membre de chaque association est donc invité aux réunions de l'autre. La création des associations permet également aux animateurs, à la CCPL, mais aussi aux futurs collaborateurs, les municipalités, d'avoir un seul interlocuteur pour gérer les questions d'organisation sur le projet de marché paysan.

Après que les membres se sont décidés sur la forme, c'est-à-dire un marché hebdomadaire estival sur trois mois, la préparation du marché consiste alors à chercher un lieu, une commune prête à les accueillir. Le premier choix se porte sur la commune de Lunel pour sa fréquentation de touristes l'été en particulier. Cependant, la commune refuse d'accueillir le marché en raison de la présence des Halles, « institution » de la commune. La municipalité craint en effet une contestation de la part des commerçants si une offre concurrente s'installe sur leur commune. Par ailleurs, un marché municipal est également en création à Lunel. En remplacement, le groupe choisit d'établir le marché à Marsillargues, ville de passage importante en saison touristique, sa route principale étant empruntée pour accéder aux plages de la Grande-Motte. Le choix s'est fait également par esprit « pratique » : un des membres de Croquelune est également élu municipal de la commune de Marsillargues. L'association « Paysans du Vidourle » signe alors une convention avec la mairie de Marsillargues pour un marché hebdomadaire. Le choix du jour et de l'heure (mardi soir) tient à plusieurs facteurs : d'une part, les producteurs ont souhaité organiser le marché un jour où la concurrence serait plus faible (autres marchés, notamment celui de Lunel). L'idée de proposer un marché le soir vient également de Croquelune, qui imagine pouvoir toucher la population active qui pourrait venir au marché en sortant du travail. Une fois ces décisions logistiques prises, la CCPL se charge de l'appui technique en créant l'identité graphique, des prospectus et des banderoles, et des articles de presse pour faire la promotion du marché.

**Phase C : à la rencontre de difficultés.** Le marché se lance de juin à août 2009, et démarre par une inauguration officielle. Il est rythmé par des événements thématiques mensuels, comme la « fête de la ratatouille » ou la foire aux bestiaux. Pourtant, si les événements thématiques rencontrent du succès, un certain nombre de difficultés se révèlent aux producteurs. Tout d'abord, le faible nombre de producteurs actifs, « moteurs de l'action », rend la gamme proposée au marché peu diversifiée, et les absences sont remarquées (*flèche 1*,

figure 4-6, p. 165). De plus, le marché de Lunel dans la ville voisine attire beaucoup de monde. Enfin, le groupe se rend compte que Marsillargues possède également un marché municipal, qui se produit le même jour, au matin. Des controverses apparaissent également entre les deux associations, Croquelune commençant à critiquer ouvertement lors des réunions les prix pratiqués par les agriculteurs pendant le marché, qu'ils estiment trop élevés pour attirer la clientèle. Toutes ces difficultés ont pour effet un marché peu fréquenté (*flèches 3a à 3d*, figure 4-6).

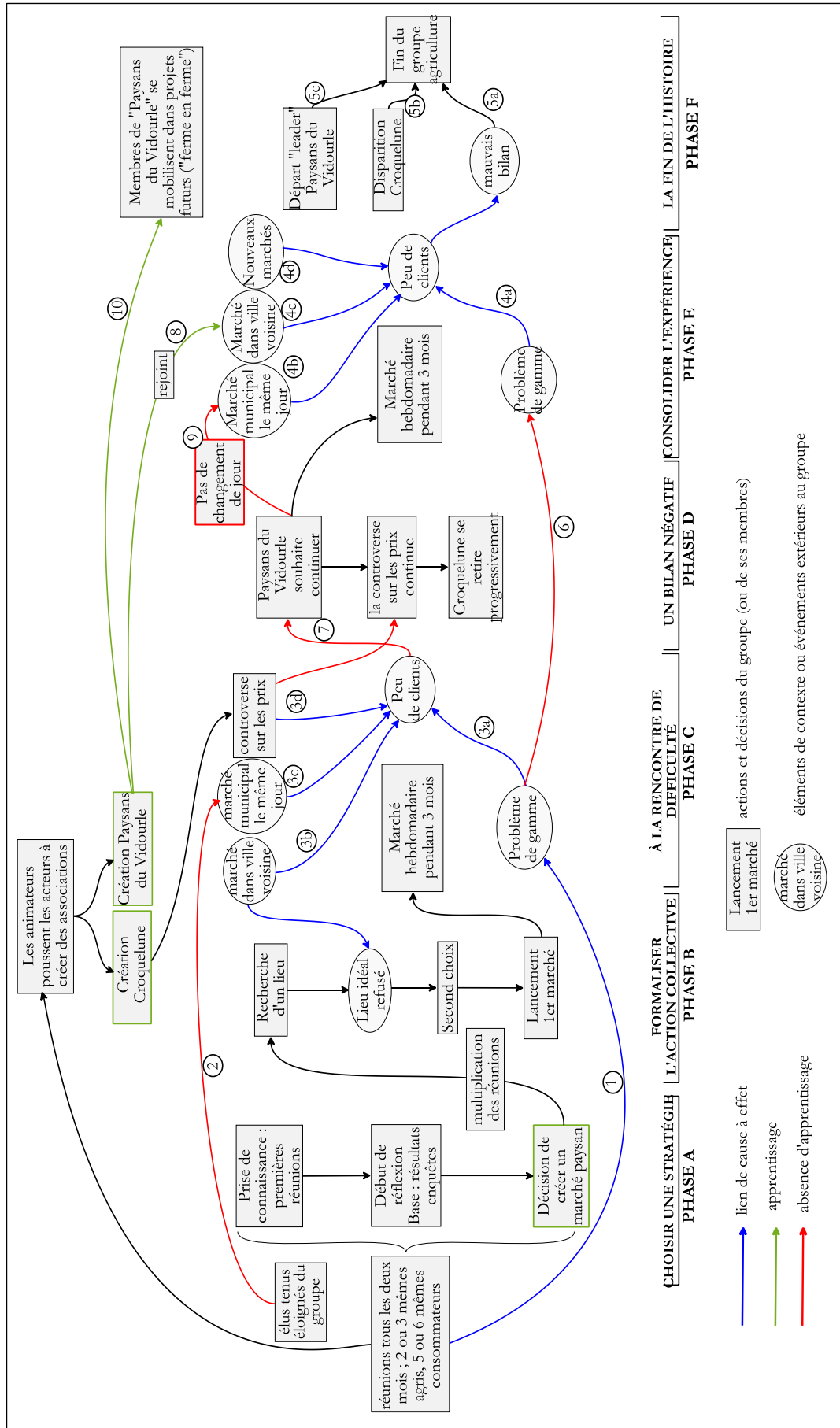
**Phase D : un bilan négatif.** À la fin de la saison, en automne 2009, les membres du comité de pilotage font le bilan de l'été, qui est plutôt négatif. Pourtant, les « Paysans du Vidourle » souhaitent continuer le marché paysan. Les réunions « hors saison » se poursuivent. Cependant, la controverse sur les prix pratiqués par les producteurs provoque des clivages avec Croquelune, qui se retire progressivement et est de moins en moins présent aux réunions. Un agriculteur me déclare avoir souhaité placer le marché le vendredi soir, mais la mairie de Marsillargues aurait refusé. En conséquence, le jour de marché n'est pas modifié d'une année sur l'autre.

**Phase E : consolider l'expérience.** La deuxième « production » du marché paysan, en été 2010, est confrontée aux mêmes problèmes que l'année précédente, notamment parce que le jour de marché n'a pas été changé, le problème de gamme n'a pas été résolu et les agriculteurs ont perdu l'appui de Croquelune. À cela s'ajoute la multiplication de marchés municipaux dans les autres communes de la CCPL, si bien que le marché paysan se trouve « noyé » parmi les autres marchés et devient un « marché comme un autre ». Ces problèmes (*flèches 4a à 4d*, figure 4-6) mènent à nouveau à un marché peu fréquenté. Pour pallier le manque de résultats, la CCPL aide les producteurs de « Paysans du Vidourle » à intégrer d'autres marchés municipaux tels que le marché de Lunel.

**Phase F : La fin de l'histoire.** La saison terminée, le comité de pilotage dresse un bilan négatif de l'expérience. Les producteurs, faute de résultat, ne souhaitent pas reconduire l'expérience. Comme le dit l'un d'entre eux :

*« Faire des sourires et aller en devant des gens quand il y a pas de retombées derrière c'est fatigant, ça coûte, donc il y a de moins en moins de gens : on se désengage de l'action collective » (pépiniériste à Lunel, entretien du 14 juin 2012).*

FIGURE 4-6 DÉROULÉ DES ÉVÈNEMENTS DU COMITÉ DE PILOTAGE ET DU MARCHÉ PAYSAN



La présence des producteurs sur les autres marchés les convainc de ne pas reconduire celui-ci. Parallèlement à cette décision d'arrêter le marché paysan, Croquelune se retire officiellement du comité de pilotage. La présidente de « Paysans du Vidourle » quitte le territoire, ce qui « essouffle » l'association. Ces trois événements conduisent à l'arrêt du comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » (*flèches 5a à 5c*, figure 4-6).

Après l'arrêt du groupe, les membres de « Paysans du Vidourle » continuent de collaborer avec la CCPL et sont invités à venir vendre leurs produits lors de manifestations culturelles comme « un piano sous les arbres ». Le réseau est également remobilisé dans l'opération « de ferme en ferme » (*flèche 10*, figure 4-6).

### 4.2.3.1. Apprentissages dans la situation de gestion

La situation de gestion est analysable à la fois par les apprentissages qui ont été produits (*flèches ou cadres en vert* sur la figure 4-6), mais également par l'absence d'autres apprentissages (*flèches ou cadres en rouge*). Parmi les apprentissages produits, j'ai déjà mentionné l'apprentissage de 2<sup>nd</sup>e boucle réalisé lorsque le groupe a élaboré sa « théorie d'action » : créer un marché paysan pour structurer l'offre locale. Cet apprentissage a en retour structuré l'action collective, puisqu'elle a donné aux participants un objectif commun à atteindre. Les créations des associations peuvent être considérées comme des apprentissages de troisième boucle, puisqu'ils ont permis à l'action collective de se structurer, et surtout parce qu'ils ont produit une nouvelle manière d'interagir, d'abord pour les agriculteurs et consommateurs entre eux, mais aussi pour ces individus en interaction avec la CCPL et les communes. Enfin, la « flexibilité » des agriculteurs qui ont pu rejoindre d'autres marchés municipaux, en partie grâce à la CCPL, témoigne d'un apprentissage de seconde boucle (*flèche 8*, figure 4-6). Le but, la structuration de l'offre locale, porté à la fois par les agriculteurs mais également par l'ensemble du comité de pilotage, a été révisé. L'intérêt que les agriculteurs portent aux autres marchés municipaux, plus attractifs en termes de potentiel de ventes, traduit une réappropriation des buts initiaux collectifs vers des buts personnels : il ne s'agit plus de structurer l'offre et la demande, mais d'accéder à des espaces de ventes pour améliorer son résultat.

En revanche, l'absence d'autres apprentissages nécessaires explique l'arrêt du projet, ainsi que celui du comité de pilotage. Tout d'abord, on peut relier la volonté des animateurs de tenir éloignés du comité de pilotage les élus de la CCPL avec l'absence de coordination entre Marsillargues et le comité de pilotage qui a conduit le marché municipal et le marché paysan

à se produire le même jour (*flèche 2*, figure 4-6). Nous pouvons imaginer qu'un apprentissage de troisième boucle, modifiant la capacité des membres à réfléchir à la cohérence de l'action à la CCPL, aurait permis aux membres du groupe de réinterroger le bien fondé de tenir les élus à l'écart. Les membres auraient peut-être alors plutôt tenté de créer des espaces de discussion avec les élus concernés, et auraient pu éviter ce genre de problème technique.

Enfin, de nombreux apprentissages de première boucle auraient pu permettre de « corriger » les problèmes dont les producteurs ont fait l'expérience lors de la première saison en 2009 : le problème de gamme aurait pu être résolu en tentant de recruter plus d'agriculteurs (*flèche 6*, figure 4-6) ; la controverse avec Croquelune autour des prix aurait pu être résolue, permettant un meilleur appui de la part de l'association qui aurait pu « recruter » plus de consommateurs pour les marchés (*flèche 7*, figure 4-6) ; le comité de pilotage aurait pu tenter de négocier un jour différent pour le marché paysan avec la municipalité (*flèche 9*, figure 4-6). Au final, ces apprentissages qui ont manqué ont donc concerné l'enrôlement, la participation, la négociation, etc.

Bien entendu, ces « absences d'apprentissages » traduisent probablement non pas une incapacité des acteurs à « apprendre », mais bien une complexité de la situation et du cadre global dans lequel s'inscrivait la situation de gestion. Pourtant l'analyse de cette situation montre que les apprentissages de gouvernance qui ont bien été réalisés ont conduit en majorité au détournement ou à l'arrêt du projet collectif.

#### 4.2.4. Opération de ferme en ferme : description de la situation de gestion

---

L'opération « de ferme en ferme », projet piloté par les CIVAM en France, a été introduite sur le territoire de la CCPL par l'employé CIVAM en 2011. L'objectif de l'opération est d'organiser le temps d'un week-end un circuit de visite des fermes du territoire à destination des populations locales et avoisinantes. Il s'agit de rapprocher les habitants des villes aux agriculteurs. Pour cela, le CIVAM<sup>34</sup> organise des réunions de préparation et des sessions de formation, notamment à la communication, auxquelles les agriculteurs sont invités à participer. L'objectif des CIVAM est d'amener les agriculteurs vers l'autonomie et l'autogestion. Ils donnent donc à un ou plusieurs agriculteurs la responsabilité de recruter les autres et d'organiser le réseau local. La stratégie de « recrutement » consiste à avoir une offre la plus diversifiée possible.



L'opération a eu lieu 4 fois sur le territoire de la CCPL, de 2011 à 2014. Les participants ont été au nombre de 6 en 2011, 8 en 2012, 4 en 2013 et 5 en 2014, soit au total 11 agriculteurs du territoire. Parmi ces 11, j'en ai enquêté 7. J'ai également obtenu des informations sur un huitième agriculteur, moins fiables, car rapportées par d'autres enquêtés. J'ai au final pu avoir des informations sur le vécu de 8 agriculteurs sur les 11 participants. Ces huit en particulier ont constitué les groupes de 2011 et 2012, les trois agriculteurs sur lesquels je n'ai pas d'information ayant participé en 2013 et 2014. Les enquêtes ayant été menées dans l'été 2012, je n'ai pas d'information sur l'appréciation de l'opération en 2013 et 2014. J'ai, dans les enquêtes, analysé l'appréciation des participants sur la fréquentation ainsi que l'appréciation de l'organisation générale de l'opération, ce qui les a motivés à participer à l'opération, la manière dont ils se sont préparés pour l'accueil des visiteurs, et enfin les effets ou retombées qu'a eus l'opération (voir tableau 4-2).

FIGURE 4-7 PLAQUETTE DE L'OPÉRATION « DE FERME EN FERME »



#### 4.2.4.1. Avis des participants à l'opération

La plupart des membres interrogés n'ont participé qu'une ou deux fois à l'opération. On note en particulier un retrait important de participants entre 2012 et 2013 : passage de 11 à 4 participants, avec 9 retraits et 2 ajouts. Il est important de replacer cet événement dans son contexte : le week-end de 2012 a été, au dire des participants, particulièrement pluvieux. En conséquence, la participation des habitants a été très faible, ce qui a pu décourager les agriculteurs. On peut alors séparer en trois groupes les personnes interrogées, en fonction de l'expérience qu'elles ont vécue.

Tout d'abord, un petit groupe a été très satisfait de l'expérience. Il s'agit de l'héliculteur (éleveur d'escargot) à Lunel-Viel, du manadier à St Christol et du pépiniériste à Lunel. Le premier a participé deux fois, en 2011 et 2012, et était responsable du groupe CCPL en 2012. Les deux autres ont participé aux quatre années. Ils ont tous les trois été satisfaits de la fréquentation en 2011 et 2012 et ont également fortement apprécié l'expérience même, qui comprend à la fois le déroulé du week-end, mais également l'organisation générale de l'opération. Ainsi, l'héliculteur à Lunel-Viel affirme que l'opération lui a permis de « booster » sa pratique : l'anticipation de l'accueil des visiteurs l'a forcé à revoir l'organisation

de son exploitation, consolider les infrastructures (toilettes sèches, salle d'accueil en cas de pluie), et sa communication. Le manadier à St Christol a particulièrement apprécié le « stage » de formation qui lui a permis d'acquérir des compétences en communication : manière de se présenter, de présenter l'exploitation. Il est important de noter qu'au cours des entretiens, ces trois agriculteurs ont particulièrement insisté sur l'importance qu'a eue pour eux la communication avec l'extérieur et en particulier avec les habitants du territoire. Si certains sont attachés à l'accueil par la nature de leur activité, comme les manadiers par exemple, dont les revenus viennent principalement de l'accueil des week-ends de groupes, organisation de fêtes privées, etc., d'autres ont plutôt étendu leur activité de base à l'accueil et la communication par plaisir. Par exemple, l'héliculteur à Lunel-Viel a étendu son accueil à des classes hors de l'opération « de ferme en ferme ». Leur motivation à participer est identique à celle de pratiquement tous les participants, à savoir « se faire connaître » ; seul l'héliculteur à Lunel-Viel diverge du groupe, présentant sa participation à l'opération motivée par le « plaisir » intrinsèque d'accueillir les visiteurs. Deux des trois agriculteurs ont mentionné avoir effectué des aménagements importants pour le week-end : outils visuels, réorganisation de l'exploitation, préparation de repas, etc.

Un autre agriculteur a été satisfait du week-end, mais constitue un groupe distinct pour son expérience singulière de l'organisation. Un maraîcher à Valergues a participé à l'édition 2012 de l'opération. Or, c'est cette année-là que Valergues a quitté la CCPL pour rejoindre la Communauté de Communes du Pays de l'Or. Ainsi, le maraîcher à Valergues était participant d'un projet du territoire de la CCPL alors qu'il n'était plus officiellement inclus comme appartenant au territoire. Cela s'est traduit par une absence ressentie de sa part de soutien, en termes de moyens par exemple, n'ayant pas reçu les pancartes ou autres outils visuels promis pour le week-end. En conséquence, même si le maraîcher à Valergues a apprécié la fréquentation des visiteurs sur le week-end, malgré la pluie importante, et les effets du week-end (gain de nouveaux clients, élargissement du réseau d'agriculteurs sur la CCPL), c'est sa mauvaise appréciation de l'organisation qui l'a découragé de renouveler l'expérience.

Enfin, quatre participants ont été déçus de l'expérience, ce qui s'est traduit également par peu de renouvellement des participations. Les raisons de la déception varient en fonction des agriculteurs. Certains sont déçus de la fréquentation, d'autres du comportement des visiteurs pendant le week-end. D'après le maraîcher à Valergues, l'apicultrice de Lunel par exemple était déçue du peu d'intérêt que ses visiteurs avaient porté à son exploitation, et du fait qu'ils étaient venus seulement acheter sa production.

TABLEAU 4-2 AVIS DES PARTICIPANTS SUR L'OPÉRATION DE FERME EN FERME

Participant	Type de production	Nombre de participations	Appréciation sur la fréquentation	Appréciation sur l'expérience	Motivation à la participation	Organisation pour le week-end ?	Retombées ?	Effets sur le réseau
<i>Héliculteur à Lunel-Viel</i>	Élevage d'escargots	2	Bonne	Très bonne : a « boosté » sa pratique	Se faire plaisir (communiquer)	Aménagements importants	n/a	Très bon ; gain de reconnaissance
<i>Manadier à St Christol</i>	Élevage de taureaux	4	Très bonne	Très bonne ; a apprécié l'outil « stage » de préparation	Se faire connaître	Outils visuels, activités, repas	Nouveaux clients	n/a
<i>pépiniériste à Lunel</i>	Pépinière	4	Bonne à très bonne	Bonne	Se faire connaître	n/a	n/a	n/a
<i>Viticulteur à St Christol</i>	Vin et fruits	2	n/a	Mauvaise (image des autres participants)	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Maraîchère de Lunel</i>	Maraîchage	1	Nulle (seuls ses « habitués » sont venus)	Mauvaise (dû à la fréquentation) ; jour de marché	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Apicultrice de Lunel</i>	Miel	2	Déçu par les visites (visiteurs intéressés seulement par l'achat)	Mauvaise (comportement des clients)	Faire connaître son métier	n/a	n/a	n/a
<i>Viticulteur à Vérargues</i>	Vin	1	Moyenne (dû au « produit » : les enfants n'étaient pas intéressés)	Bonne ; a apprécié l'outil « stage » (modification de ses pratiques quotidiennes)	Se faire connaître	Personnel supplémentaire	n/a	n/a
<i>Maraîcher à Valergues</i>	Maraîchage	1	Bonne	Mauvaise (problème avec la mairie, organisation générale) Date pas adaptée	Se faire connaître	Léger aménagement, mais « pas beaucoup de travail »	Nouveaux clients	Bon (entraide avec le pépiniériste et l'héliculteur)

Le viticulteur à Vérargues avait un avis plutôt mitigé sur le succès du week-end, estimant que son produit, le vin, n'était pas susceptible d'intéresser le public constitué principalement de familles, plutôt attirées vers des exploitations avec des animaux. Ainsi malgré une expérience de l'organisation plutôt bonne, notamment des stages de formation, le viticulteur à Vérargues se demandait déjà lors de mon entretien s'il allait poursuivre en 2013 en raison de sa difficulté à pouvoir « occuper » les enfants pendant le week-end. Le viticulteur à St Christol et la maraîchère de Lunel, quant à eux, ont un mauvais souvenir de leur expérience, principalement parce qu'ils ne se « reconnaissent » pas dans les formes d'agricultures représentées par le collectif.

#### 4.2.4.2. Apprentissages dans la situation de gestion

L'opération de ferme en ferme a produit des apprentissages techniques au niveau individuel. Le maraîcher à Valergues par exemple a modifié ses dates de plantation, les échelonnant pour pouvoir rendre les visites plus « concrètes ». En termes d'apprentissages de gouvernance, par opposition aux apprentissages techniques, le principal produit de l'opération est l'élargissement du réseau. Plusieurs agriculteurs, l'héliculteur à Lunel-Viel, le manadier à St Christol, le pépiniériste à Lunel et le maraîcher à Valergues, ont déclaré avoir développé des rapports avec d'autres participants de l'opération s'étendant au-delà de la situation de gestion :

*« Mais je sais que [pépiniériste à Lunel] maintenant je peux l'appeler si j'ai besoin d'un conseil. Je peux compter sur [l'héliculteur de Lunel-Viel] si j'ai besoin d'aide » (Le maraîcher à Valergues, entretien du 25 septembre 2012).*

L'opération de ferme en ferme est donc un instrument qui consolide l'action collective, à la fois en consolidant les rapports des agriculteurs entre eux, mais également en créant une proximité avec la communauté de communes. La participation dans un projet permet aux agriculteurs d'avoir accès à d'autres formes d'action collective. Par exemple, les agriculteurs ayant participé à l'association « Paysans du Vidourle » ou à l'opération de ferme en ferme ont été réinvités par la CCPL à participer à d'autres événements comme « un piano sous les arbres » ou « perles du terroir ».

Enfin, certains agriculteurs reconnaissent un apprentissage de troisième boucle dans la manière dont l'opération leur a donné « goût » à l'action collective :

*« En plus de ça, ils comprennent qu'on est plus fort à plusieurs. Il y a un vrai changement de comportement. Avant les agriculteurs ne me faisaient pas signe, [maintenant] je gagne une certaine reconnaissance » (héliculteur à Lunel-Viel, entretien du 6 août 2012).*

Comme avec l'expérience du comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » et son projet de marché paysan, l'opération « de ferme en ferme » permet donc de « déplacer » la logique des acteurs du territoire de leur exploitation ou commune vers une logique d'action collective. Cependant, cet apprentissage n'est pas passif, et c'est en prenant en compte, encore une fois, l'absence des apprentissages que l'on peut comprendre la nécessité d'une démarche « active » dans ce déplacement de logique. Ainsi, certains participants à l'opération « de ferme en ferme » se sont retirés de l'opération justement parce qu'ils ne se sont pas reconnus dans l'action collective, ou ont rejeté l'idée de construire des échanges avec les agriculteurs du territoire. Le viticulteur à St Christol et la maraîchère de Lunel ont préféré consolider un réseau extérieur à la CCPL, estimant leurs pratiques trop éloignées des autres agriculteurs du réseau :

*« On a participé à ferme en ferme. On n'y participe plus parce que je considère que ce n'est plus une représentation de l'agriculture » (viticulteur à St Christol, entretien du 14 juin 2012).*

*« Je ne vois pas comment travailler avec les autres alors qu'on n'a pas du tout la même manière d'aborder l'agriculture. Pour moi, [le pépiniériste à Lunel] par exemple ce n'est pas un agriculteur, c'est un paysagiste. On avait le gars qui fait les taureaux à St Christol, très sympa, mais on ne va pas échanger avec lui, il ne fait pas de maraîchage » (maraîchère de Lunel, entretien du 25 octobre 2012).*

La question du modèle commun, ici par rapport à l'agriculture, est alors posée. Il faut que les agriculteurs partagent un « mythe », une vision commune de l'agriculture, ou encore un modèle mental, pour que les actions collectives deviennent possibles. Il s'agit donc bien de mettre en place des dispositifs qui permettent aux agriculteurs de réaliser cet apprentissage de gouvernance pour que l'action collective soit durable.

---

## CONCLUSION

---

La construction d'une politique agricole et d'actions collectives pour l'agriculture à la CCPL est appuyée par le mythe « d'espace de respiration », utilisé dans l'argumentaire des élus entre eux ou dans les articles de presse. Si ce mythe permet de justifier les dépenses en faveur de la politique, l'agriculture n'est pas une question centrale à la CCPL. Malgré une première phase de tentatives qui pressentaient l'établissement d'une politique agricole orientée vers le développement des circuits courts, les échecs relatifs de l'action collective et les réorganisations en commissions puis pôles au sein de la CCPL ont relayé l'agriculture à l'arrière-plan, en témoigne le peu de fréquentation de la commission « cadre et qualité de vie » par les élus.

Pourtant ces tentatives d'action collective ont produit des apprentissages de gouvernance à la CCPL. Ces derniers sont de deux types : apprendre *par* l'action collective, et apprendre *pour* l'action collective. Dans le premier cas, j'ai identifié des situations d'action collective qui permettent, parce que les acteurs entrent en interaction, notamment de diffuser la connaissance. Dans le second cas, l'apprentissage *pour* l'action collective est assimilable à un apprentissage de troisième boucle, souvent produit par les moteurs de cette action collective. Cela peut aller de l'**intéressement** pour l'action collective, au développement de l'**interconnaissance** des membres de l'action collective (partage des modèles mentaux, du langage commun, etc.), mais également apprendre à **travailler ensemble**.

Ces apprentissages se repèrent dans les situations de gestion, en fonction des décisions prises mentionnées par les acteurs lors des entretiens. Elles se repèrent également par les problèmes créés lorsqu'elles sont *absentes* de la situation de gestion. Les différents outils et instruments de la politique agricole de la CCPL produisent surtout des apprentissages chez les responsables de ces outils, les individus chargés de les mettre en place, plutôt que chez les *cibles* (consommateurs, agriculteurs). Les apprentissages semblent aussi être un processus qui s'autoalimente : les acteurs qui montrent la plus grande capacité à produire des apprentissages de gouvernance, et donc qui possèderait le « deutéro-apprentissage », sont ceux qui possèdent déjà des apprentissages de gouvernance comme l'intéressement à l'action collective, la capacité à travailler ensemble, etc.

S'il est certain qu'une moindre « résistance » à l'action collective permet de favoriser les apprentissages de gouvernance, les chapitres suivants illustrent une situation dans laquelle la

controverse produit justement des apprentissages : c'est le sous-cas de la création du SCOT de la CCPL, à l'origine du mythe de « l'espace de respiration ».

# **CHAPITRE CINQ AUX ORIGINES DU MYTHE :**

## **LE SCOT COMME SITUATION DE GESTION**

---

### **Quels apprentissages de gouvernance dans la contextualisation d'un instrument d'action publique ?**

La politique agricole et l'action collective de l'agriculture, aujourd'hui dans la CCPL, sont centrées sur et justifiées par l'idée d'« espace de respiration » : la volonté du territoire de créer un mode de développement alternatif respectant les espaces naturels et agricoles. Cette idée est par essence un mythe donnant un cadre de référence à l'action collective.

C'est le processus de contextualisation d'un instrument d'action publique, le SCOT ici, qui a donné naissance au mythe de l'espace de respiration, en réaction au contexte, et donc à la politique agricole du territoire, comme traduction de ce mythe. Ce processus a produit et été produit par des apprentissages, présentés dans les parties suivantes. Je détaillerai, dans ce chapitre, la situation de gestion et ses principales étapes à l'aide d'une analyse de chronique. Je décrirai ensuite les apprentissages (*sensemaking*, *instrument seizing*) produits dans la situation de gestion. Les apprentissages hors de la situation de gestion se décomposent en apprentissage de *sensegiving* et en apprentissage de recontextualisation du SCOT.

---

## **5.1. LA CRÉATION DU SCOT ET LA NAISSANCE D'UNE SITUATION DE GESTION**

---

### **5.1.1. Définition de la situation de gestion**

---

L'introduction du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) à la Communauté de Communes du Pays de Lunel provoque sur le territoire une situation de gestion telle que définie au chapitre trois. Celle-ci se définit par ses participants, sa limite géographique et temporelle, et la manière dont l'action est évaluée.

Le SCOT, tel que le prévoit la loi, est un instrument d'action publique pensé et rédigé par une Communauté de Communes ou un syndicat mixte. Il concerne principalement les décideurs politiques (élus) et leur personnel d'appui (employés animateurs). À la CCPL, il

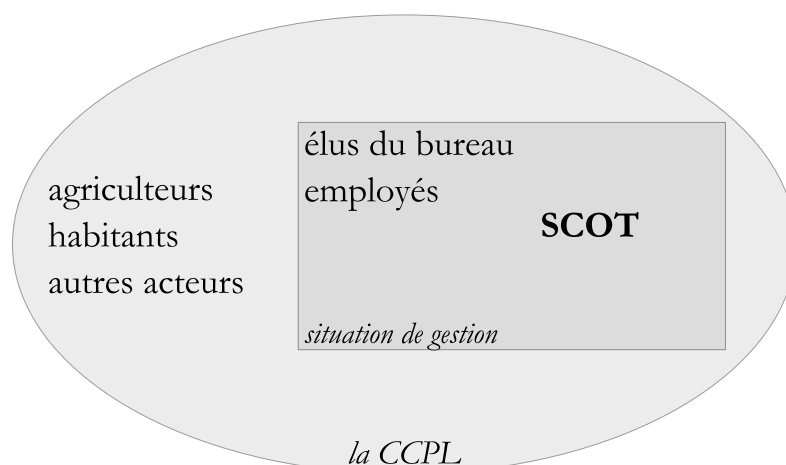


s'agit des élus au bureau de la Communauté de Communes, 1 président et 11 vice-présidents, du maire de Lunel, invité pour la situation de gestion en raison de son statut de maire de la ville urbaine principale, et des employés de la CCPL impliqués dans le SCOT, le directeur de la CCPL et l'animatrice SCOT.

Dans le Lunellois, la décision de créer un SCOT a été prise officiellement en conseil de communauté le 26 février 2001. Cependant, à cette époque, la limite spatiale est encore floue. Les élus souhaitent initialement créer un SCOT interdépartemental avec des communes du Gard. Mais c'est l'arrêté préfectoral qui consolide la limite spatiale officielle, en fixant définitivement les communes incluses dans le SCOT, et donc dans la situation de gestion. J'ai donc pris la date de publication de l'arrêté préfectoral comme début officiel de cette situation de gestion : le 24 juillet 2002. Elle prend fin officiellement le 11 juillet 2006, date de l'arrêté préfectoral validant le SCOT. La dimension spatiale est également fixée par l'arrêté préfectoral du 24 juillet 2012 et est celle du territoire de la CCPL : elle comprend les treize communes qui composent alors la CCPL.

L'objectif des acteurs réunis dans cette situation de gestion est de produire un document écrit : le SCOT. Le jugement de l'action est émis sur la qualité du document par la préfecture de l'Hérault et les partenaires institutionnels (Département, Région, Communautés de Communes voisines) qui sont invités à donner un avis positif ou négatif sur le SCOT. Les participants à la situation de gestion sont également évalués sur la qualité de la concertation dans le processus d'élaboration du SCOT, par une commission indépendante.

FIGURE 5-1 SCHÉMATISATION DE LA SITUATION DE GESTION



D'autres acteurs interviennent ou participent à l'élaboration du SCOT à des moments ponctuels. Les agriculteurs, les habitants de la CCPL, les partenaires institutionnels (office du tourisme, DDTM, etc.) sont mobilisés lors de forums, réunions publiques, conseil, etc. Cependant, leur mobilisation était ponctuelle, et n'était pas sujette à évaluation. Je ne considère donc pas ces acteurs comme faisant partie de la situation de gestion.

Pour analyser la situation de gestion, j'ai établi son *analyse de chronique* (voir figure 5-2 ci-après). J'ai également dans cette chronique analysé les événements au-delà de la situation de gestion, pour comprendre les retombées directes de la situation. Aussi, la situation de gestion comprend véritablement la première phase, « l'instrument », et la deuxième phase, « le dispositif ». Les données utilisées pour construire cette chronique ont été récoltées par moi-même. Je me suis cependant appuyée sur les informations disponibles dans la thèse de C. Clément (2012), qui fait partie de mes données de type « documentation » (voir tableau 3-2 et annexe A). Je détaille le déroulé de ces phases ci-après.

### 5.1.2.Contextualisation d'un instrument d'action publique

---

#### 5.1.2.1. Phase une : l'instrument

---

Lorsque les employés et élus de la CCPL ont commencé à aborder l'idée d'établir un SCOT en 2001, la plupart des débats étaient centrés autour de la question de l'utilité de l'instrument. La majorité des élus à l'époque pensaient que le SCOT, récemment créé au Parlement, était un instrument inutile, car se superposant aux instruments d'urbanismes à l'échelle des communes (POS puis PLU). Le POS était à leurs yeux un instrument suffisant pour la planification de l'urbanisation, et le SCOT présentait deux désavantages : il était d'abord vu comme un gaspillage de temps et de moyens, et surtout comme une menace, supprimant aux élus la prérogative de choisir la forme qu'ils voulaient donner à l'urbanisme.

Les élus intéressés par le SCOT étaient alors peu nombreux au sein de la CCPL. Il s'agissait du maire de St Sériès, président de la CCPL ; du maire de Marsillargues de l'époque, vice-président chargé de l'élaboration du SCOT ; et du maire de St Christol, « jeune » maire (par contraste avec bon nombre d'élus de la CCPL qui étaient maires de leur commune depuis plusieurs mandats) fortement intéressé par le processus. Deux employés de la CCPL ont été désignés en charge de la création du SCOT : le directeur de la CCPL et une animatrice recrutée spécifiquement pour la situation de 2003 à 2006. Ces élus sont indiqués comme acteurs principaux en première phase de la chronique.

Comme me l'ont raconté les employés de la CCPL, la première tâche a donc été de convaincre les autres membres du bureau de l'utilité de créer ensemble un plan d'urbanisme cohérent à l'ensemble du territoire. Pour ce faire, un certain nombre d'outils ont été mobilisés. Un avocat spécialisé dans les pratiques d'urbanisation a été invité pour présenter aux élus les limites du PLU en termes de projets de développement du territoire. Puis, l'animatrice SCOT a conduit des entretiens individuels avec chaque élu du bureau, ainsi qu'avec d'autres membres du conseil de communauté. L'objectif de ces entretiens était de discuter avec les élus à propos de l'identité qu'ils donnaient à leur territoire municipal et intercommunal. Ces entretiens individuels ont donné suite à des discussions collectives. Celles-ci ont été appuyées par une campagne de photographies aériennes du territoire, permettant de mettre en évidence la réalité de l'urbanisation de la CCPL (zones urbanisées, zones cultivées, zones en friche).

Cette phase correspond également à l'étape de diagnostic du territoire, appelé « état initial de l'environnement ». Plutôt que de déléguer ce diagnostic à un bureau d'étude, la CCPL a décidé de produire le plus possible de documents en interne, et un contrat de 6 mois a été proposé pour employer un chargé de diagnostic, qui s'avéra être l'animatrice SCOT, avant que celle-ci soit recrutée pour animer l'élaboration du SCOT.

D'autres actions ont été mises en place pour officiellement « lancer » le processus de concertation inhérent à l'élaboration du SCOT, notamment un questionnaire à la population. Ces outils de concertation cependant ont été spécifiquement choisis pour éviter à ce stade la confrontation directe entre élus et citoyens. Cette confrontation aurait pu risquer, selon les employés interrogés, « d'effrayer » les élus à une période où, justement, leur intéressement au processus était en jeu. La concertation a donc été organisée autour d'un concours photo nommé « tirez-lui le portrait » qui visait à faire photographier le territoire par les citoyens pour connaître leur point de vue et la manière dont ils se représentaient son identité.

La première controverse vient de la modification du périmètre prévu pour le SCOT. Plusieurs élus souhaitaient créer un SCOT interdépartemental avec quelques communes du Gard :

*« Compte tenu des convergences des projets de développement, des échanges économiques, des modes de déplacements, des similitudes socioculturelles, constatés par toutes les études portant sur ce bassin de vie, et après concertation de tous les élus concernés, le périmètre pressenti est le suivant : Communauté de*

*communes du Pays de LUNEL, de SOMMIÈRES, de LA PETITE CAMARGUE (VAUVERT), et de RHONY, VISTRE, VIDOURLE (GALLARGUES, VERGÈZE) ainsi que les communes d'AIGUES-MORTES, de ST LAURENT D'AIGOUZE, et du GRAU du ROI, soit environ 107 000 habitants et 41 communes » (extrait du registre des délibérations de la séance du conseil communautaire du 27 novembre 2001).*

Les élus avaient soumis le projet de périmètre pour avis à la Communauté d'Agglomération de Montpellier, au département de l'Hérault, et à la région Languedoc-Roussillon. D'après le directeur de la CCPL, la région avait émis un avis favorable au projet de SCOT interdépartemental, alors que le département et la Communauté d'Agglomération de Montpellier avaient émis un avis défavorable. Le préfet de l'Hérault a alors choisi de suivre l'avis du département plutôt que de la région, comme ce serait l'usage, et a demandé à la CCPL de modifier le périmètre *« compte tenu des incertitudes existantes sur la situation à l'ouest côté Hérault, et à l'est, côté Gard »* (extrait du registre des délibérations de la séance du conseil communautaire du 20 décembre 2001). Le conseil a procédé alors au vote pour approbation du nouveau périmètre, auquel les maires de St Christol et St Just ont voté contre. Une autre difficulté identifiée par l'animatrice SCOT est la manière dont les différences de pratiques d'urbanisation sur les communes de la CCPL à l'époque étaient en contradiction avec l'idée d'un instrument communautaire :

*« Ça a été un des freins au départ : un certain nombre de maires avaient mis en place depuis 10 à 20 ans des pratiques d'urbanisation en contradiction... Donc c'était difficile pour eux de se dévoiler aux autres, d'accepter le regard d'une autre commune sur la sienne » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).*

Finalement, plusieurs élus se sont intéressés ou ont été moins fermes dans leur refus de participer à l'élaboration du SCOT, notamment à la suite des entretiens et débats sur l'identité territoriale, qu'ils sentaient partagée autour d'une vision rurale du territoire.

#### 5.1.2.2. Phase deux : le dispositif

Les protestations contre l'instrument se faisant moins importantes, certains élus rallient même les élus fortement intéressés, comme le maire de St Just par exemple. Le déroulement de la construction du SCOT se poursuit, avec d'abord un premier recrutement de bureau d'étude, qui sera finalement remplacé par un deuxième. Le directeur de la CCPL explique ce

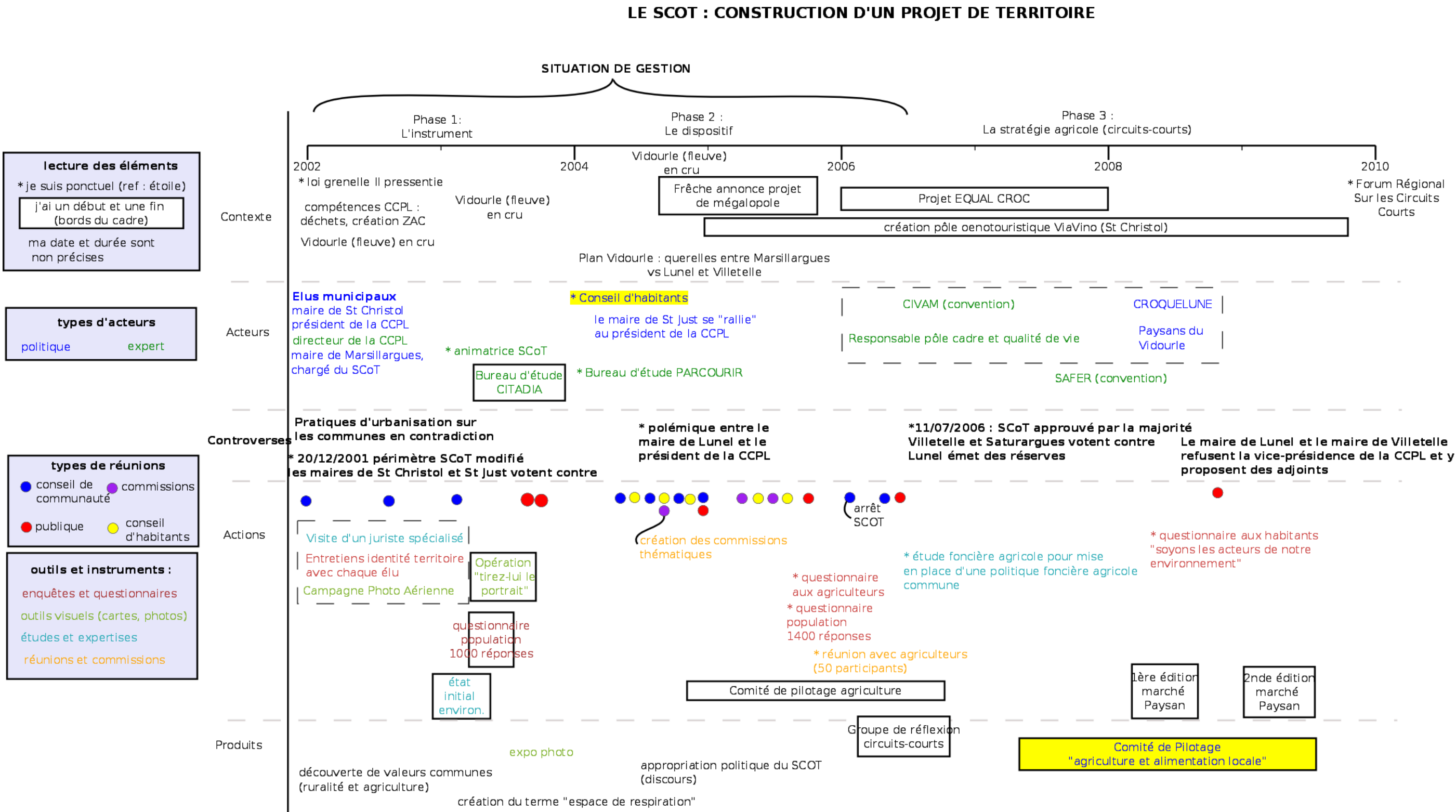
remplacement par le manque de compétence du premier bureau d'étude, qu'il justifie par le caractère inédit que provoquait la construction d'un SCOT à l'époque à la fois pour les territoires, mais également pour les bureaux d'étude :

*« Les bureaux d'étude avaient plus de facilité à faire des états des lieux, des diagnostics... là en l'occurrence on n'avait pas eu de vraie force de proposition »  
(directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Après deux réunions publiques, notamment de restitution du concours photo, qui a donné lieu à une exposition des photos en complément de la réunion, la CCPL organise un « conseil d'habitants », groupe d'habitants volontaires qui se réunira cinq fois (en jaune sur la figure 5-2). Alors que les réunions de toutes sortes dans cette phase se multiplient (réunions du conseil plus rapprochées, réunions de commissions thématiques, réunions publiques, réunions du conseil d'habitants), le véritable tournant vient non pas du fruit de ce travail, mais du contexte et des controverses que ce dernier produit. D'une part, la succession d'inondations liées au Vidourle, fleuve qui délimite la frontière est de la CCPL et qui a débordé trois fois en trois ans, pousse à la mise en place d'un dispositif « Plan Vidourle » de consolidation des berges. Sont notamment intégrées dans ce dispositif les communes de Marsillargues, Lunel et Villetelle. Des conflits importants naissent entre les maires de Marsillargues, également en charge du SCOT, et les maires de Lunel et de Villetelle. Ces conflits se répercuteront dans l'arène des débats sur le SCOT, les maires de Lunel et de Villetelle s'opposant vocalement au SCOT à cette époque, avec des stratégies différentes (voir chapitre six). À la même époque, Georges Frêche, alors président de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, annonce publiquement l'intention de créer une « mégalopole » de Marseillan, commune à l'ouest de Sète, au Gard, incluant *de facto* la CCPL dans sa vision. Cette déclaration, qui a lieu sans concertation préalable avec les territoires intéressés, déclenche de vives réactions d'opposition, notamment dans la presse :

*« Pour [le président de la CCPL], il ne saurait être question d'épousailles, ni même de concubinage. Chacun reste chez soi » (article du Midi Libre, 7 avril 2005).*

FIGURE 5-2 CHRONIQUE DE L'ÉLABORATION DU SCOT ET DE LA POLITIQUE AGRICOLE RÉSULTANTE



Chloé Vitry, 2013  
données : Chloé Vitry, Camille Clément

Pour se positionner plus clairement vis-à-vis de l'agglomération voisine, les élus mobilisent le SCOT en construction comme projet politique en opposition avec les valeurs et l'ambition de Georges Frêche. Si les dates de création et de première utilisation du terme « espace de respiration » pour décrire le territoire restent imprécises, plusieurs individus interrogés désignent la déclaration de G. Frêche comme élément déclencheur qui a incité les élus à utiliser l'expression dans leurs discours. Le SCOT n'est alors plus un simple instrument d'action publique, mais est transformé par les élus en véritable dispositif politique (tel que pensé par Foucault, voir chapitre deux).

C'est ce processus que j'appelle contextualisation (voir chapitre deux), le passage d'un instrument relativement neutre, en tout cas pour son public cible, ici les élus du territoire, à un dispositif qui prend sa place dans la logique d'action de l'organisation et est presque « détourné » de sa simple fonction originelle.

Parallèlement, comme décrit au chapitre quatre, la question de l'agriculture à la CCPL se consolide avec la création d'un comité de pilotage agriculture, des questionnaires aux agriculteurs et à la population sur l'alimentation, un groupe de réflexion sur les circuits courts, etc.

Le SCOT est rédigé en interne à la CCPL. Le processus d'élaboration du SCOT est arrêté en conseil communautaire le 19 janvier 2006, puis soumis à validation des partenaires institutionnels : intercommunalités voisines, département, région, etc. Enfin, le SCOT dans sa version définitive est validé par vote au conseil communautaire du 11 juillet 2006. La majorité des élus votent pour, le maire de Villetelle et le maire de Saturargues votant contre. Le maire de Lunel vote pour, mais émet des réserves. J'explore les raisons de ces votes en chapitre six.

---

## 5.2. APPRENTISSAGES DANS LA SITUATION DE GESTION

---

La contextualisation du SCOT par les élus de la CCPL s'illustre par la transformation de l'instrument en dispositif politique. Ce processus est à la fois producteur d'apprentissages (*sensemaking*), mais également le fruit d'apprentissage (*instrument-seizing*).

### 5.2.1. Sensemaking

---

Lors de la première phase de l'élaboration du SCOT, les outils mobilisés notamment par l'animatrice SCOT pour « intéresser » les élus et les convaincre de l'intérêt d'un SCOT sont passés par la mise en discussion de l'identité du territoire et de la manière dont chaque élu définissait celle-ci. En discutant collectivement des représentations de chacun, les élus ont en fait partagé leurs **modèles mentaux**, ce qui a permis de poser une définition commune de ce territoire partagé, et a donc donné un sens à l'action collective. Cette définition collective de l'identité territoriale est matérialisée par l'expression « espace de respiration » qui prend naissance lors de cette phase et sera mobilisée par de nombreux acteurs et documents.

Ce processus de construction du sens commun de l'action collective est similaire à ce que Weick appelle *sensemaking*, qui consiste à « *transformer des circonstances en situation qui est explicitement formulée et qui sert de tremplin à l'action* » (Weick et al., 2005, ma traduction) . D'après les auteurs, ce processus est fortement lié au processus de construction de l'identité, qui est une propriété du *sensemaking*. Dans le cas de la CCPL, c'est au cours d'une phase d'incertitude, l'administration demandant aux élus de la CCPL de développer un projet commun ou tout du moins un instrument collectif, que les élus donnent du sens à la situation de gestion en apprenant à définir leur identité commune d'une voix collective. La construction d'identité est ensuite suivie d'un processus de *sensemaking* qui peut se traduire par l'affirmation : « *voilà où nous en sommes* ». Cependant, j'identifie ce processus comme *sensemaking* également parce que c'est le moment où les élus de la CCPL ont défini « *pourquoi nous travaillons ensemble* ».

Cet apprentissage a donc produit de la connaissance nouvelle, au sens d'innovation, puisqu'il s'agissait de la première expérience de réflexion collective sur l'identité territoriale. L'apprentissage est organisationnel et collectif, puisqu'il est co-élaboré par les élus et institutionnalisé par l'expression « d'espace de respiration ». Il est déclenché par les outils mobilisés par l'animatrice SCOT, notamment la réunion de mise en discussion des photographies aériennes :

« Dès qu'on parlait de leur conception de leur commune par rapport à Montpellier ou Nîmes, là ils avaient tout de suite une volonté de se démarquer, de se positionner différemment. À chaque fois c'était l'identité rurale et villageoise qui revenait » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).



Cet apprentissage de construction d'une identité collective, d'un sens commun, est ce qui a permis à l'action d'avancer. L'effet de l'apprentissage est la création d'un sentiment de cohésion et de cohérence dans le choix du territoire, alors que celui-ci avait été sujet à controverses au début de la situation de gestion :

*« Quand on a fait les premières réunions (avec les techniciens) on a fait un séminaire et quand on répondait aux visions de nos territoires, on a tous répondu dans le même sens. Donc quand on occulte tout ce qui est autour, on s'est mis d'accord. C'est cette réunion qui nous a permis d'avancer. Le plus dur après c'était les petits détails, mais sur la vision on était tous dedans » (mairie de St Sériès, entretien du 13 mars 2013).*

Un autre produit de cet outil « réunion » est l'**intéressement** des élus à la situation de gestion, alors que plusieurs d'entre eux étaient méfiants voire refusaient l'idée du SCOT au départ. La production de ce sens commun, de cette expression d'« espace de respiration » a produit cet intéressement, l'instrument devenant non plus une figure imposée, mais l'opportunité de réfléchir à l'avenir souhaité du territoire. Cette création de sens commun n'est en rien une construction artificielle de définition du territoire. D'après l'animatrice, la mise en débat n'a en fait que permis de *révéler* un sentiment de l'identité territoriale déjà commun, mais non discuté, non partagé :

*« En fait c'était vraiment un consensus des le départ : le rural est dans les mentalités, dans la manière de vivre le territoire... » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).*

Ainsi, ce *sensemaking* est bien le résultat du partage de connaissances tacites individuelles, en une connaissance explicite collective (**externalisation et combinaison**). Cet apprentissage est défini comme *collectif*, et aujourd'hui encore le président de la CCPL affirme qu'« à une exception près aujourd'hui tout le monde va dans le même sens » (mairie de St Sériès, entretien du 13 mars 2012). Cela ne veut pas dire qu'il prend la même signification chez tout le monde ; il peut même être remis en cause chez certains élus (voir chapitre six). Le maire de Lunel, par exemple, qui était initialement en opposition à l'idée de créer un SCOT, s'est « laissé convaincre » par l'idée de production collective d'une identité commune, malgré le caractère fortement urbain de sa commune, éloigné de l'idée de « territoire rural ». Cet enrôlement est passé par la mobilisation d'autres outils. La première enquête auprès de la population en

2003, qui a reçu plus de mille réponses, a montré que cette idée d'espace de respiration était présente également dans l'esprit des habitants. L'enquête a alors servi « d'argument de poids » pour convaincre le maire de Lunel : s'il avait une légitimité à se poser en opposition aux autres élus, s'opposer à l'opinion des citoyens qui l'avaient élu était beaucoup moins légitime :

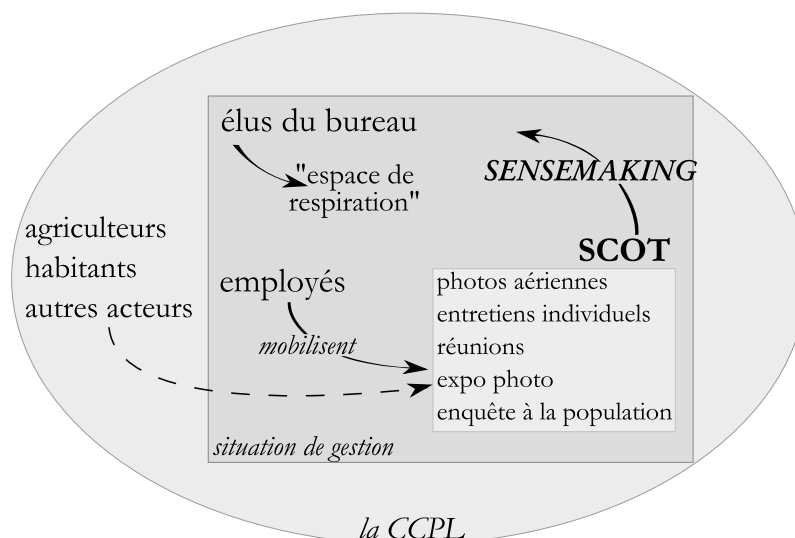
*« [Le maire de Lunel] a senti qu'il ne pouvait pas faire vraiment autrement que se rallier à [l'idée d'espace de respiration] parce qu'il l'a senti quand il a vu l'enquête de la population. [...] Le vrai, le gros effet de masse c'est quand même plus de mille questionnaires retournés » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Cette consolidation de l'apprentissage par l'enquête publique se retrouve également dans d'autres formes de concertation. L'exposition photo organisée à partir du concours « tirez-lui le portrait » a également joué ce rôle de « convaincre » ou tout du moins de « rassurer » les élus dans leur ressenti :

*« Pas mal avaient pris des images qui parlaient de la banalisation des territoires urbains. Ça avait aidé les élus à partager un ressenti du territoire » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).*

La figure 5-3 ci-dessous résume ce processus :

FIGURE 5-3 PROCESSUS DE L'APPRENTISSAGE DE SENSEMAKING DANS LA SITUATION DE GESTION



Cet apprentissage a cependant des limites. La production de *sensemaking* est bien un apprentissage qui crée un « tremplin pour l'action », mais celle-ci est cadrée par la légitimité

de l'organisation. Dans le cas de la CCPL, cette légitimité vient des compétences déléguées à la CCPL par les communes qui la composent. Le sens produit est donc limité à ces compétences, et ne produit pas dans ce territoire une envie ou un élan d'action *au-delà* de ce cadre :

*« Pour le moment, chacun travaille un peu dans son coin ; chacun fait sa politique – qui est la même, hein –, mais il n'y a pas de transversalité qui voudrait que l'on réfléchisse au fait que ce secteur est lié à celui-là, que là il va y avoir la ligne TGV, là il va y avoir le doublement de l'autoroute, et qu'est ce qu'on va faire de nos agriculteurs... Moi je pense qu'on n'a pas de vision à long terme. Enfin je pense : j'en suis certain. » (maire de Boisseron, entretien décembre 2012).*

La notion de *sensemaking* comme apprentissage qui ancre la situation de gestion et permet de « lancer » celle-ci est donc un apprentissage produit *grâce à des outils* (entretiens individuels, réunion, enquête aux habitants, exposition de photo) *par les élus*.

### ***5.2.2. Instrument-seizing : de l'instrument au dispositif***

---

Un autre apprentissage produit dans la situation de gestion et qui donne également du poids à ce mythe de l'espace de respiration est la transformation du SCOT comme instrument d'action publique en dispositif politique. Le SCOT passe d'un instrument, dont l'objectif est d'uniformiser les pratiques d'urbanisme sur un territoire, à un dispositif politique mobilisé dans l'argumentation d'un modèle de développement ; le territoire « espace de respiration », promu par la CCPL, est opposé au modèle de la mégapole urbaine, promue par la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

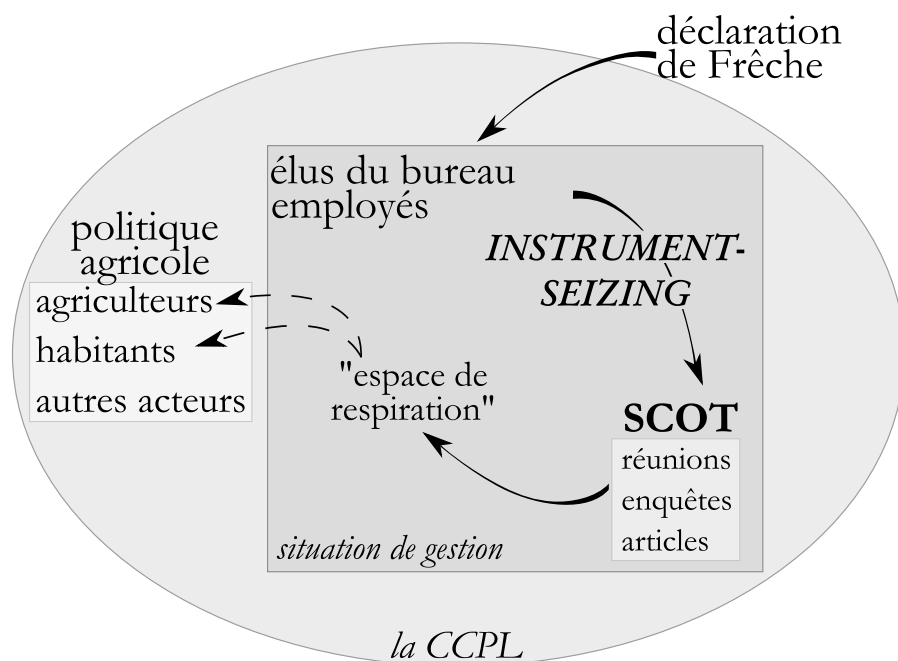
Ce processus, qui est une étape de la contextualisation d'un instrument d'action publique au même titre que le *sensemaking*, reflète le moment où les élus se « saisissent » de l'instrument pour en transformer le rôle dans l'organisation. J'ai donc nommé cet apprentissage *instrument-seizing* en écho à l'apprentissage de *sensemaking*.

Cet apprentissage *instrument-seizing*, tout comme le *sensemaking*, est collectif et organisationnel par son caractère partagé, institutionnalisé et coproduit par les élus dans la situation de gestion. Il produit à la fois une transformation cognitive dans la manière dont les élus appréhendent l'instrument et la situation de gestion et un changement de comportement

dans la manière dont les élus agissent dans la situation de gestion. Il est déclenché cette fois par un événement extérieur à la situation de gestion et au territoire, la déclaration de Georges Frêche :

« Quand ils ont réussi à partager ce positionnement, qui est arrivé en même temps que l'envie de Frêche de créer une mégalopole, c'est là que ça a commencé à prendre. Ils ont porté le projet de SCOT politiquement » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).

FIGURE 5-4 PROCESSUS DE CRÉATION DE L'APPRENTISSAGE INSTRUMENT-SEIZING ET EFFETS HORS SITUATION DE GESTION



Comme précisé précédemment, l'effet de l'apprentissage est la transformation de l'instrument en dispositif politique, et l'apparition de l'expression « espace de respiration » dans l'arène publique. Les élus par exemple ont commencé à mentionner le SCOT et cette expression dans les articles de presse, dans la justification de certaines dépenses (projet de protection du foncier agricole, projets de la politique agricole en général). Ainsi, si l'expression a été créée et déjà était un produit du *sensemaking*, l'expression n'était alors qu'un terme de référence, une manière d'exprimer l'identité commune.

Ce processus d'*instrument-seizing* est en fait inscrit dans un processus plus global, qui déborde de la situation de gestion. L'apprentissage qui transforme l'instrument en dispositif politique provoque une réflexion plus profonde à la CCPL. Il ne s'agit pas seulement de *détourner*

l'instrument en réaction à la politique du territoire voisin, mais d'utiliser ce dispositif pour créer un projet alternatif :

*« On savait qu'il y avait un enjeu, celui de limiter la consommation de l'espace, pour [...] être cohérent avec notre logique d'espace de respiration, parce que si on dit "on veut pas aller dans l'agglomération de Montpellier parce qu'on est un espace de respiration" et après faire ce que fait l'agglomération de Montpellier... Finalement on va dire "bah c'est effectivement qu'une position défensive"... alors que le but c'est de trouver une logique de développement différente avec des limitations physiques, la consommation de l'espace, et puis après... C'est pour ça qu'il y a eu plusieurs étapes dans la fusée, le SCOT a été le premier, puis une politique agricole de valorisation, une politique de valorisation des espaces, etc. »*  
(directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).

Ce processus produit un apprentissage de gouvernance, car il a également permis aux participants de la situation de gestion d'intégrer de nouveaux aspects de la gouvernance territoriale dans leur fonctionnement. Alors que les méthodes participatives étaient encore imposées par l'État dans la mise en place du SCOT (modalités de concertation imposées), les élus ont appris à utiliser ce dialogue avec les habitants et agriculteurs pour alimenter leur réflexion et construire de nouvelles stratégies qui illustrent un but commun. Les effets de cet apprentissage se trouvent après la situation de gestion : de nombreux nouveaux espaces de concertation ont été mis en place juste après la situation de gestion, et donc hors injonction de l'État d'inclure la concertation dans la situation de gestion. L'inclusion d'autres acteurs dans leur processus de construction d'une politique n'est alors plus une obligation, mais un outil pour atteindre leur objectif. Ces agriculteurs et habitants redeviennent bien, aux yeux des élus, des « experts d'usage » (voir chapitre un). Cependant, cet apprentissage a ses limites dans la manière dont la gouvernance participative est instrumentalisée et prise en compte par la CCPL, et par les rapports entre élus et citoyens (voir chapitre quatre).

Comme pour l'apprentissage de *sensegiving*, tous les élus n'ont pas nécessairement partagé ce positionnement politique. Le maire de Villetelle rejette même l'idée d'un projet alternatif en réaction à l'agglomération de Montpellier<sup>39</sup>. Il déclare au cours de la situation de gestion sa

---

<sup>39</sup> Je reviendrai sur ces différences dans la manière dont la contextualisation s'est opérée individuellement dans le chapitre six.

volonté de rejoindre la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Le maire de Vérargues également rejette encore aujourd'hui l'idée du SCOT comme un instrument fédérateur :

*« Ils peuvent marquer ce qu'ils veulent dans le SCOT, ce n'est pas le SCOT qui va me dire quoi faire, il n'en est pas question... » (maire de Vérargues, entretien du 28 février 2012).*

D'autres élus ont participé à cet apprentissage parce qu'ils ont été « convaincus » de l'intérêt de se positionner politiquement face à Montpellier. Tout comme certains élus ont adopté ou participé au *sensemaking* de manière secondaire, par des outils qui les ont fait « changer d'avis », certains élus ont participé au processus d'*instrument-seizing* de manière secondaire :

*« à un moment donné quand même [les élus récalcitrants] se heurtaient au bon sens commun et à la volonté de la majorité des élus de la CCPL » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Le caractère collectif des apprentissages de gouvernance dans la situation de gestion est donc fortement influencé par le poids du groupe. Travailler ensemble crée des dynamiques de groupe, forcément asymétriques, qui vont influencer la manière dont telle ou telle vision, et donc tel ou tel apprentissage, sera privilégiée. L'apprentissage organisationnel de gouvernance a donc ici un caractère *a minima* négocié, voire peut-être même imposé, dans le contexte de ces dynamiques d'action collective. J'explorerai ces détails dans le chapitre six.

La transformation du SCOT en dispositif politique s'illustre, comme indiqué précédemment, au travers des outils de communication mis en place lors de et après la situation de gestion. Les outils auxquels j'ai eu accès sont la « fiche synthèse », outil de communication interne aux animateurs et élus lors de la situation de gestion ; le SCOT rédigé, composé de quatre documents officiels, validé par la préfecture et diffusé sur le site internet de la CCPL ; le projet de territoire, document diffusé en 2013 sur le site internet de la CCPL, affichant la volonté de la CCPL de se transformer en Communauté d'Agglo ; les articles de presse diffusés dans Midi Libre, dont j'ai eu l'accès de 2005 à 2014.

Tous les outils de communication mentionnés font référence au terme spécifique d'« espace de respiration ». La plupart déclinent cette expression en termes d'espace agricole à protéger, en opposition aux espaces verts non agricoles, auxquels seuls la fiche synthèse et le SCOT font référence. Le but affiché de cette protection des espaces varie fortement d'un document

à l'autre, et témoigne du caractère réinterprétable du mythe selon March<sup>40</sup> : si pour certains la protection des espaces agricoles est un enjeu identitaire fort dans le SCOT et le projet de territoire, il est également un enjeu paysager dans le SCOT et la « fiche synthèse » ; économique, dans la « fiche synthèse » et le projet de territoire ; et alimentaire, dans le SCOT. Les articles de presse sont les seuls documents qui restent « neutres » ou n'interprètent pas cette idée. Enfin, ces documents sont quasi unanimes dans le positionnement du territoire vis-à-vis de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Ainsi, la « fiche synthèse », le SCOT, mais surtout les articles de presse véhiculent la notion « d'opposition » entre la CCPL et Montpellier, le mythe d'espace de respiration se posant alors de manière antinomique au modèle de développement proposé par Georges Frêche. Ce message porté par ces documents, rédigés pour la plupart à l'époque de la situation de gestion, est beaucoup plus fort que le discours actuel des élus dans les entretiens, que l'on retrouve dans le document « projet de territoire » dans lequel le mythe est plutôt redéfini et réinterprété (voir 5.3 ci-après et chapitre six).

TABLEAU 5-1 UTILISATION DES DOCUMENTS COMME VÉHICULES DU MYTHE DE L'ESPACE DE RESPIRATION

Document	Utilise l'expression « espace de respiration »	Quels espaces naturels sont à protéger ?	Dans quel but ?	Rapport à la Communauté d'Agglomération de Montpellier	Perception du mythe
<i>Fiche synthèse (document interne)</i>	Oui	Agricoles Verts	Protection des paysages Argument économique	Opposition	n/a
<i>SCOT (document officiel)</i>	Oui	Agricoles (mentionné 13 fois) Verts (mentionné 9 fois)	Identitaire (+++) Paysage (++) Nourriture	Opposition	n/a
<i>Projet de territoire (document officiel)</i>	Oui	Naturels Agricoles	Identitaire (+++) Argument économique	n/a	Redéfinit le mythe (articulation identité urbaine et rurale)
<i>Articles de presse</i>	Oui	Agricoles	n/a	Opposition (+++)	n/a

40 March (1999) écrit, à propos des mythes, qu'ils « permettent aux membres d'une collectivité d'élaborer une interprétation de leur environnement sur laquelle ils peuvent s'appuyer, malgré leur faible aptitude individuelle à construire – à partir de leur expérience – des représentations efficaces et à les partager » (p.5). Cette définition est proche du « mythe rationnel » tel que décrit par Hatchuel (voir note de bas de page n°11, p. 18).

---

### 5.3. APPRENTISSAGES HORS DE LA SITUATION DE GESTION : L'HÉRITAGE DU SCOT

---

#### 5.3.1. *Sensegiving* : adoption et révision du mythe

---

##### 5.3.1.1. Adoption du mythe par les autres

---

La création de *sensemaking* et d'*instrument-seizing* et se traduisant en mythe de « l'espace de respiration » a également permis d'exporter ou étendre la connaissance produite pendant la situation de gestion aux acteurs *hors* de la situation de gestion. Ce caractère « hors de » se définit à la fois d'un point de vue spatial, pour les apprentissages d'acteurs hors du territoire ; temporel, pour les apprentissages après la situation de gestion ; et en qualité d'acteurs, pour les apprentissages des acteurs du territoire non impliqués directement dans la situation de gestion.

La transmission du *sensemaking* à l'extérieur de la situation de gestion correspond en fait à un transfert de connaissance tel que défini par Nonaka et Takeuchi (voir chapitre deux). Le mythe produit dans la situation de gestion est adopté par des acteurs externes à la situation, d'abord par combinaison, avec la transmission de documents écrits comme ceux mentionnés dans la partie précédente et notamment le SCOT, mais également par socialisation, par exemple par le dialogue entre élus présents « à l'époque » dans la situation de gestion et ceux élus après la situation de gestion. Il est indéniable que cette connaissance et ce mythe doivent être ensuite internalisés par ces individus.

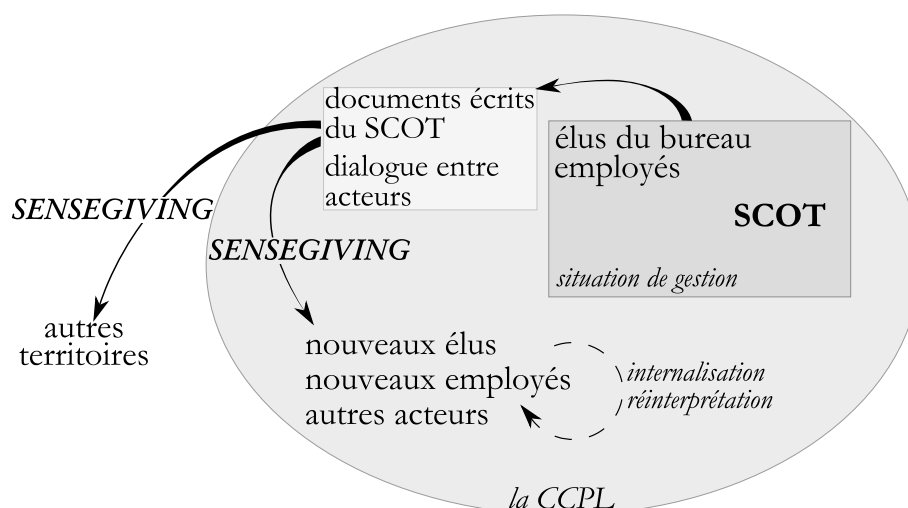
Ainsi cet apprentissage par le transfert de connaissance est similaire à la notion de *sensegiving*, telle que décrite par Gioia et Chittipeddi comme le processus par lequel les leaders fournissent une « *interprétation malléable à ceux qui seront affectés par leur action* » (1991). Dans le cas de la CCPL, la transmission du mythe de l'espace de respiration est donc bien un processus de *sensegiving* dans le sens où ce mythe fournit à la fois une explication ou une justification aux nouveaux arrivants, mais également aux acteurs qui *jugent* le résultat de l'action dans la situation de gestion à propos de la politique de la CCPL. Ce mythe leur donne également les moyens d'intégrer l'action collective sans en redéfinir à nouveau les contours, c'est-à-dire sans avoir à reconstruire un nouvel apprentissage de *sensemaking* à chaque nouvelle élection. Ce processus est également à rapprocher du *discours organisationnel*, qui :



« ne peut être étudié ou appris qu'au travers des textes à partir desquels il se constitue et qui sont peu à peu découverts lors de la socialisation [...]. Ce n'est qu'au terme de cet apprentissage, que [...] le nouvel arrivant pourra déterminer le ou les discours de l'organisation venant régler l'activité de sa communauté de travail. » (Detchessahar et Journée, 2007).

Cet apprentissage est tout d'abord observable chez les élus arrivés après les élections de 2008. Si peu de ces élus interrogés mentionnent d'eux-mêmes le terme d'« espace de respiration », la plupart évoque les notions portées par ce mythe : protection des espaces naturels « verts » ou « agricoles », limitation de l'étalement urbain, etc. Le processus de transfert voit le mythe bien souvent réinterprété et réapproprié par les nouveaux élus par un processus d'internalisation. En adoptant le mythe de l'espace de respiration, ils redéfinissent et donnent leur propre sens à ce que signifie l'« espace de respiration ». Par exemple, lorsqu'ils sont interrogés sur la nature de leur territoire, de nombreux élus attribuent à l'espace de respiration une valeur « paysagère », l'agriculture étant vue comme productrice de paysage visuellement esthétique pour les habitants du territoire. Cette interprétation du mythe est en fort contraste avec l'interprétation donnée par les documents officiels, et notamment le SCOT lui-même.

FIGURE 5-5 PROCESSUS DE TRANSFERT DE CONNAISSANCE (SENSEGIVING) HORS SITUATION DE GESTION



Les autres acteurs aussi sont les récepteurs du transfert de connaissance qu'est le *sensegiving*. Les employés et collaborateurs de la CCPL, comme le responsable CQV et l'employé CIVAM, en charge de la mise en place de la politique agricole après la situation de gestion, sont aussi forcés d'intégrer les valeurs et concepts véhiculés par le mythe pour cadrer leur action. Là également, la notion de *sensegiving* prend tout son sens dans la mesure où les élus,

moteurs de la « ligne directrice » de la CCPL, donnent aux employés cette « interprétation malléable ».

Enfin, la connaissance produite dans la situation de gestion est transférée *bors du territoire*. Le modèle de développement proposé par le SCOT et véhiculé par le mythe de « l'espace de respiration » est diffusé dans les autres espaces de discussions, et notamment dans l'espace de réflexion « interscot » à l'échelle du département. Ainsi, la Communauté d'Agglomération de Montpellier aurait réintégré la question des espaces naturels et de l'agriculture dans son processus de construction du SCOT par influence de la CCPL :

*« Ca les a fait changer de discours, je les entends dire "ah c'est intéressant la politique agricole de Lunel" [...] Du coup ça a aussi fait réagir le SCOT de Montpellier, parce qu'après ils se sont mis... D'ailleurs ils nous ont rattrapés, parce qu'ils ont mis une véritable politique agricole par la suite... mais il faut voir qu'au début... en tout cas ils l'affichent, d'acheter des terrains, de faire une réserve de foncier » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

#### 5.3.1.2. Révision et réinterprétation du mythe

---

Ces internalisations et interprétations du mythe évoluent également chez les individus originellement présents dans la situation au cours du temps. Cette réinterprétation s'illustre particulièrement par la rédaction et la publication du « projet de territoire » en 2013, dans lequel le mythe passe de la « protection des espaces naturels » à « l'articulation harmonieuse entre urbain et rural » :

*« [Le projet de territoire a été finalement de réintégrer la réalité du terrain, de dire "bon on n'est pas QUE rural on est aussi urbain", et du coup il ne s'agit pas que de rejeter l'urbain, mais de concilier avec les deux pour faire un développement harmonieux]. Voilà c'est sur. Il y a eu deux temps » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Cette évolution du mythe suit également la modification de discours dans les documents et chez les élus, qui passe d'une opposition forte contre la Communauté d'Agglomération de Montpellier à une vision de « complémentarité ». D'autres élus remettent même en question aujourd'hui dans leur entretien l'idée de protection des espaces par rapport à d'autres problématiques territoriales à leurs yeux plus « urgentes » :

*« Depuis 2008, je me rappelle avant on parlait que d'“espace de respiration”. Maintenant le chômage s'est généralisé, et ils en parlent un peu moins. Donc moi à chaque fois qu'ils le disent je leur dis “attention !”. Ils en parlent un peu moins parce qu'ils ont compris que c'est 17 % de chômeurs » (élu de Lunel, entretien du 21 février 2013).*

Nous retrouvons dans cette évolution du mythe, ou plutôt cette « distanciation » des élus par rapport au mythe, la manière dont Weick parle des « mythes cartographiques<sup>41</sup> » (1990). Le mythe est produit pour « encoder » les préconceptions, les représentations que les acteurs se font du territoire. Mais au fil du temps, lorsque ces mythes sont de moins en moins cohérents avec la réalité telle que les acteurs l'observent, ces derniers l'abandonnent ou produisent une nouvelle « carte ». À la CCPL, le mythe de l'espace de respiration, et surtout l'image qu'il véhiculait d'un territoire rural, a servi à cristalliser les représentations des acteurs, les unifier pour donner une « carte » à leur action collective. Lorsque le territoire évolue, s'urbanise, ce mythe est redéfini, réinventé pour « encoder » cette nouvelle représentation du territoire.

### 5.3.2. Contextualisation au-delà de la situation de gestion

---

Tout comme le mythe d'espace de respiration, le processus de contextualisation du SCOT est également poursuivi, révisé et transféré hors de la situation de gestion. Cette révision témoigne généralement un « recul » sur la situation, mais également parfois un processus de réinterprétation des événements vécus au cours de la situation de gestion.

Cette révision de la contextualisation est différente chez les employés de la CCPL et chez les élus. Pour l'analyse, j'ai séparé les mentions faites à la situation de gestion en six catégories :

- « FORCE CONTRAIGNANTE » désigne la manière dont les enquêtés abordent le caractère contraignant du SCOT, en positif ou négatif, et comment cela se traduit, notamment en terme d'agriculture, pour eux. On remarque alors trois positions : ceux qui pensent que le SCOT était trop contraignant, ceux qui pensent que le SCOT ne l'était pas assez, et ceux pour qui le SCOT n'a pas d'incidence.

---

<sup>41</sup> La « carte » chez Weick étant à prendre non pas seulement au sens figuré, mais également comme processus « carte mentale » des relations, des stratégies et des représentations que les acteurs se font de leur environnement.

- « INSTRUMENT » désigne la manière dont les enquêtés perçoivent le SCOT en tant qu'instrument. J'analyse dans cette catégorie la manière dont les élus appréhendent notamment le SCOT par rapport au PLU : considèrent-ils le SCOT comme son équivalent, ou pensent-ils que le SCOT prend en compte des dimensions supplémentaires ?
- « SITUATION DE GESTION » désigne la manière dont la situation de gestion a été vécue par la personne enquêtée, et comment elle a pu influencer la création du SCOT selon les enquêtés. Elle est décrite selon trois facteurs. Le critère « pionnier » signale la manière dont les enquêtés ont vécu le fait d'être « parmi les premiers » à construire un SCOT à l'échelle nationale, de manière positive ou négative. Le critère « acceptation » désigne l'interprétation que l'enquêté se fait de la situation de gestion, et donc du SCOT : pense-t-il que le SCOT a été bien accepté par les membres du bureau ? Le critère « obligation » désigne le sentiment exprimé par l'enquêté à propos du caractère « obligatoire » de l'instrument.
- « PÉRIMÈTRE » désigne les remarques des enquêtés sur le périmètre du SCOT
- « EFFICACITÉ » désigne la manière dont les enquêtés jugent l'efficacité du SCOT, par critère et en jugement positif ou négatif.

#### 5.3.2.1. Les employés

---

Les problèmes liés à la situation de gestion sont surtout évoqués par les employés. Ils sont principalement de deux ordres. Tout d'abord, les employés ont évoqué les problèmes de désaccords ou controverses entre élus. L'animatrice SCOT par exemple a insisté dans l'entretien sur les controverses entre le maire de Lunel, et le président de la CCPL.

La situation de gestion a été vécue comme « imposée » par l'animatrice SCOT, sentiment partagé par quelques élus. Si le SCOT n'était pas un instrument d'action publique obligatoire à proprement parler, son adoption était pressentie comme « inévitable ». Le directeur de la CCPL et le responsable aménagement et développement durable ont eux insisté sur le caractère *pionnier* de la CCPL dans cette situation de gestion : le SCOT était en 2002 un instrument récent, quelques intercommunalités ayant entamé les démarches en France, mais encore aucun SCOT n'avait été achevé. Les bureaux d'études pouvant accompagner les intercommunalités n'avaient pas non plus d'expérience en la matière, et les employés chargés d'animer la situation de gestion ne pouvaient donc pas s'inspirer de l'expérience d'autres territoires. En ce sens, cette situation de gestion met en discussion le modèle proposé par Rouquet (2011) de la contextualisation interne et externe de l'instrument de gestion (voir

chapitre deux). Au début de la situation de gestion présentée, l'instrument n'est ni contextualisé en interne - c'est un instrument inédit -, ni en externe, aucun SCOT n'ayant été encore créé en France. Pourtant la « pression institutionnelle » existe bel et bien, ou en tout cas est ressentie comme telle par la CCPL. Si la mise en place du SCOT à la CCPL a créé une situation innovante par son caractère « pionnier », on ne peut pour autant prétendre que le SCOT était une « innovation » de la CCPL. En revanche, l'apprentissage d'*instrument-seizings* peut faire figure d'innovation dans la contextualisation dans la mesure où les acteurs de la situation de gestion ont détourné l'instrument pour proposer un mode de développement urbain innovant.

TABLEAU 5-2 AVIS DES EMPLOYÉS DE LA CCPL SUR LA SITUATION DE GESTION

Nom	Force contraignante ?	Opinion sur la situation de gestion	Efficacité de l'instrument
<i>Responsable aménagement et développement durable</i>	Mitigé	Caractère pionnier (négatif)	n/a
<i>Directeur de la CCPL</i>	Mitigé	Instrument bien accepté par les élus	Positif en termes d'urbanisation et de message
<i>Animatrice SCOT</i>	Oui	Caractère « obligatoire » (négatif) Instrument bien accepté par les élus	Négatif en termes de contrainte (aurait pu être plus contraignant encore)

En dehors de ces difficultés, les employés interrogés ont jugé globalement la situation de gestion de manière positive. Pour eux, la majorité des élus a accepté de participer à la situation de gestion une fois les premières réticences levées. Le SCOT comme document final a été selon eux une force contraignante en termes d'urbanisme, et donc a été efficace dans l'objectif de limitation de l'urbanisation sur la CCPL. Selon le directeur de la CCPL, cette force contraignante a été voulue modérée pour justement éviter de transformer le SCOT en « super PLU » :

« L'idée ça a été plutôt de dire "on va limiter la capacité d'extension sur dix ans, et de facto, inévitablement, ça va se reporter sur [l'étalement]... il va y avoir des besoins, le terrain devient plus rare, donc forcément ça redevient rentable d'investir dans la requalification, la densification" » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).

Le SCOT a donc été principalement efficace dans son rôle premier : réglementer l'urbanisation. Il est également jugé efficace par le directeur de la CCPL dans son rôle « détourné » : servir de message politique fort. Enfin, l'animatrice SCOT estime que le SCOT aurait pu être plus contraignant, mais explique cela par le caractère pionnier de la situation de gestion :

*« C'était un premier SCOT, il aura besoin d'évoluer. Les décisions prises n'étaient pas assez courageuses ou contraignantes. Il ne fallait rien figer dans le temps » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).*

#### 5.3.2.2. Les élus

---

Six élus sur les 13 faisant partie de la situation de gestion ont été interrogés. Tout d'abord, les élus qui ont parlé de leur ressenti de la situation de gestion ont formulé une opinion plutôt négative de celle-ci. Tout comme les employés, ces élus ont plutôt mal vécu le caractère imposé de la situation de gestion, ainsi que le caractère « pionnier ». Cela explique pour certains le sentiment d'avoir fait un SCOT « peu contraignant » :

*« Nous on n'a pas voulu [de SCOT] contraignant, car on était les premiers de l'Hérault à le faire, donc on ne savait pas trop où on allait » (maire de St Just, entretien du 22 février 2013).*

Le SCOT est donc vu comme instrument relativement peu ou pas contraignant par les élus interrogés. Chez certains, ce manque de contrainte est une bonne chose alors que pour d'autres il marque un « échec » de l'action collective :

*« Très très vite il a été question de dire "chacun chez soi : le SCOT ne m'imposera rien". Donc on n'a pas fait tout ce qu'on a voulu » (maire de St Christol, entretien du 4 mars 2013).*

Trois élus ont discuté du périmètre du SCOT. Ces trois élus, les maires de St Christol, St Sériès et Villetelle, étaient fortement engagés dans les controverses pendant la naissance de la situation de gestion. Dans les entretiens, le maire de St Christol s'est déclaré satisfait du périmètre du SCOT :

*« L'atout quand on a démarré c'est que le zonage du SCOT était identique à la CCPL. Il y avait une cohérence politique, géographique. Ça facilitait les choses :*

*on avait affaire aux mêmes élus, on gérait les mêmes choses administratives »*

*(mairie de St Christol, entretien du 4 mars 2013).*

Les maires de St Sériès et Villetelle en revanche se sont déclarés respectivement « déçus » et « contre » l'idée de ce périmètre. Tous deux ont mentionné l'idée d'un SCOT à l'échelle interdépartementale comme ayant plus de sens par rapport au bassin de vie autour du Vidourle, frontière entre le département de l'Hérault et du Gard.

TABLEAU 5-3 AVIS DES ÉLUS SUR LA SITUATION DE GESTION

Nom	Force contraignante ?	L'instrument est-il considéré comme identique ou « plus englobant » qu'un PLU ?	Satisfaction sur le choix du périmètre ?	Vote du périmètre final ?	Opinion sur la situation de gestion	Efficacité de l'instrument
<i>Maire de Boisseron</i>	Oui (positif)	n/a	n/a	Pour	n/a	Efficace en termes d'urbanisation ;
<i>Maire de St Just</i>	Non (voulu)	n/a	n/a	Contre	Caractère pionnier (négatif) Caractère obligatoire (négatif)	Efficace pour la protection des espaces verts ; Peu efficace en termes d'urbanisation
<i>Maire de Vénargues</i>	Nul	identique	n/a	Pour	n/a	n/a
<i>Maire de St Christol</i>	Non (pas assez)	Plus englobant selon lui ; pense que les autres le jugent « identique »	Oui	Contre	Pense que l'instrument a été accepté par tous ; Caractère obligatoire (négatif)	Efficace en termes d'aménagement ; Peu efficace en termes d'urbanisation ; Peu adopté par les autres
<i>Maire de St Sériès</i>	n/a	n/a	Non	Pour	n/a	Efficace en termes de message ; Peu adopté par les autres
<i>Maire de Villetelle</i>	n/a	n/a	Non	pour	n/a	Peu efficace en termes de contenu

Curieusement, ces trois opinions sont opposées au vote qu'ont donné ces élus en conseil communautaire le 20 décembre 2001. Selon le compte-rendu du conseil, les maires de St Sériès et Villetelle avaient voté pour le nouveau périmètre limité à la CCPL, et le maire de St Christol avait voté contre. Ces différences reflètent, en tout cas pour le maire de St Christol, une stratégie que j'explorerai dans le chapitre six.

La manière dont les élus jugent l'efficacité de l'instrument dépend fortement de leur représentation du SCOT, notamment en termes de contrainte. En ce qui concerne l'urbanisation ou plutôt sa limitation, le maire de Boisseron, qui jugeait le SCOT contraignant l'a jugé efficace ; les maires de St Just et St Christol, qui jugeaient le SCOT « pas assez contraignant », l'ont jugé « pas assez efficace » en termes d'urbanisation.

Ainsi, la situation de gestion est vécue de manière contrastée par les employés et les élus. S'il y a bien eu contextualisation de l'instrument, ce processus n'a pas eu les mêmes résultats chez tous les acteurs de la situation. Il s'agit à la fois d'opinions personnelles, comme l'envie d'un SCOT plus ou moins contraignant, mais également d'interprétations divergentes d'évènements, certains acteurs affirmant que le SCOT a été « adopté » par tous alors que d'autres pensent que le SCOT a finalement intéressé peu de monde.

En termes d'apprentissages de gouvernance, la contextualisation est donc revisitée ou révisée dans les entretiens. Malgré les apprentissages produits et les jugements positifs, certains élus reviendraient donc sur leur « adoption » :

*« Finalement le SCOT les gens se disent que ça a servi à rien » (maire de St Christol, entretien du 4 mars 2013).*

Le processus de contextualisation a également produit des apprentissages transférés hors de la situation de gestion. Les principes et concepts véhiculés par le SCOT, et notamment la vision transversale du développement territorial, sont réemployés dans d'autres situations par certains acteurs. Ainsi, le maire de St Christol pense que le SCOT lui a « appris » à avoir une vision transversale du développement sur sa commune :

*« Ce que nous a appris le SCOT c'est de ne pas travailler au coup par coup, mais de travailler dans un projet. Je pense que la culture des maires avant était autre. Avant, on faisait des documents d'urbanisme en réaction à des projets. Du moment que ce n'était pas des enjeux directs, ça a permis de prendre de la hauteur et de réfléchir. [...] Je pense que ma vision sur ma commune je ne l'aurai pas abordée de la même façon, ça m'a permis de trouver de la hauteur » (maire de St Christol, entretien du 4 mars 2013).*



D'autres élus ont gardé un « goût » pour l'action collective après cette première expérience. Cet apprentissage de troisième boucle, par lequel certains élus modifient la manière de considérer leur rôle sur le territoire, existe par exemple chez le maire de Boisseron.

Dans le cas des élus non présents lors de la situation de gestion, si le mythe de l'espace de respiration a bien été transféré, le SCOT comme instrument d'action publique n'a pas été connu ou contextualisé par tous :

*« Je ne connais rien du SCOT, ni de son volet agricole, je n'étais pas élue à l'époque » (maire de Marsillargues, entretien du 20 février 2013).*

---

### CONCLUSION

---

Par les processus d'apprentissages dans et hors de la situation de gestion provoquée par le SCOT, l'expression « espace de respiration » est devenu un véritable *mythe* au sens de March, Weick ou Hatchuel : quelque chose qui permet aux membres d'une organisation de créer une interprétation de leur environnement à laquelle ils peuvent se référer. Que les mythes soient « vrais » ou pas, ils permettent la coordination des membres, rendent les discussions possibles, et contribuent à la construction d'une communauté. Le SCOT a donc agi pour les membres de la situation de gestion comme un véritable « objet-frontière » autour duquel les acteurs ont pu interagir, partager leurs représentations du territoire et définir un objectif commun. La production d'apprentissages de gouvernance qui en résultent a été rendue possible précisément parce que cet instrument est « *suffisamment plastique pour répondre au contexte particulier et aux problèmes organisationnels spécifiques [...], tout en gardant son identité par delà les différents contextes d'utilisation* » (Naro et Travaillé, 2010).

Le *sensemaking* a été l'apprentissage à l'origine de l'expression, tout d'abord créée pour donner un cadre de référence à l'action collective. Le processus d'*instrument-seizing* a transformé l'expression en outil porteur et transmetteur du message politique. Ce message s'est ensuite transmis hors de la situation de gestion par *sensegiving*, qui a permis aux acteurs extérieurs, dans l'espace ou le temps, d'internaliser le mythe. Enfin, le processus même de contextualisation du SCOT a été révisé et réinterprété par les participants de la situation de gestion *ex post*.

Cette situation de gestion est donc un exemple de la fluidité de ce que l'on appelle « contextualisation » d'un instrument d'action publique. C'est un phénomène à la fois organisationnel, ancré dans les décisions et le vote, mais également un phénomène personnel,

le SCOT pouvant être réinterprété, remobilisé hors de la situation de gestion. J'ai pu repérer des apprentissages de gouvernance produits par ce phénomène de contextualisation dans la situation de gestion. Dans le chapitre suivant, je propose d'approfondir à la fois les apprentissages individuels produits par la contextualisation dans la situation de gestion, mais également après celle-ci.



## **CHAPITRE SIX DERRIÈRE LE MYTHE, LES HOMMES**

---

**Quels sont les enjeux et controverses dissimulés derrière cet apparent consensus que produit le mythe ? Quels apprentissages individuels se produisent dans la pratique du métier d'élus ?**

Le SCOT comme situation de gestion a produit des apprentissages collectifs : *sensemaking*, *instrument seizing*, *sensegiving*. Le processus de contextualisation de l'instrument d'action publique a conduit à la création du mythe organisationnel, l'« espace de respiration » (voir chapitre cinq). J'ai montré dans le chapitre précédent que les apprentissages produits, s'ils sont collectifs et organisationnels, ne sont pas nécessairement unanimes à l'ensemble des élus de la situation de gestion.

Quelle est l'origine de ces apprentissages ? Pourquoi certains élus ont-ils produit ou internalisé de la connaissance nouvelle, alors que d'autres paraissent plus imperméables à cette nouvelle connaissance, jusqu'à la remise en question de la contextualisation du SCOT ? J'explore ces questions dans ce chapitre. Tout d'abord, nous allons voir comment le processus d'enrôlement et les stratégies individuelles ont pu être à l'origine des apprentissages collectifs. Ensuite, je montrerai que le mythe, s'il fournit un cadre mental partagé pour l'action collective, dissimule une forte disparité dans la manière dont les élus le traduisent, et peut être en contradiction avec la manière dont ils abordent l'agriculture sur leur commune. Enfin, je discuterai la limite des apprentissages produits par la situation de gestion en m'interrogeant sur la manière dont les élus coopèrent et collaborent vraiment sur le territoire.

---

### **6.1. QUELS JEUX DE POUVOIR ONT PRODUIT LE MYTHE ?**

---

J'ai précisé dans le chapitre précédent le caractère « pionnier » de la situation de gestion, la CCPL étant parmi les premiers territoires à contextualiser un SCOT. De plus, le bureau tel qu'il était constitué était récent, puisque les élections municipales ayant eu lieu en 2001, le nouveau bureau de la CCPL venait d'être voté. Les compétences de l'intercommunalité

étaient alors réduites à une mise en commun de moyens pour organiser les tâches « classiques » comme les transports ou le traitement des déchets. Aussi, la situation de gestion était inédite pour les élus pour deux raisons : personne n'avait encore en France produit de SCOT, et les élus n'avaient jamais été appelés à travailler ensemble pour réfléchir collectivement à l'avenir de leur territoire.

Initialement, la plupart des élus étaient fortement opposés à l'idée de réfléchir sur la construction d'un SCOT. Dans cette première phase, les différentes motivations au rejet étaient alors assimilées à une « peur » ou une « méconnaissance » de ce qu'était le SCOT. La plupart des élus en effet étaient inquiets à l'idée de voir un instrument intercommunal, à la manière d'un « super PLU » (Plan Local d'Urbanisme), venir dicter ce qu'ils pouvaient et ne pouvaient pas faire en matière d'urbanisme sur leur commune.

Sur les 13 élus siégeant au bureau, dont le maire de Lunel invité pour la situation, 8 étaient opposés à la construction du SCOT. Les cinq autres élus étaient en fait les *porte-paroles* de ce SCOT, investis de manière plus ou moins significative. Les deux élus les plus mobilisés étaient le président de l'intercommunalité, le maire de St Sériès, et un maire récemment élu et pour qui la situation de gestion était une opportunité d'apprentissages de l'aménagement territorial, le maire de St Christol. Les trois autres élus « porte-paroles » du SCOT, moins investis, étaient le responsable de la conduite du SCOT – le maire de Marsillargues de l'époque, et deux autres élus qui plus tard furent en charge de la politique agricole de la CCPL successivement, à savoir le maire de Saussines à l'époque et le maire de Boisseron.

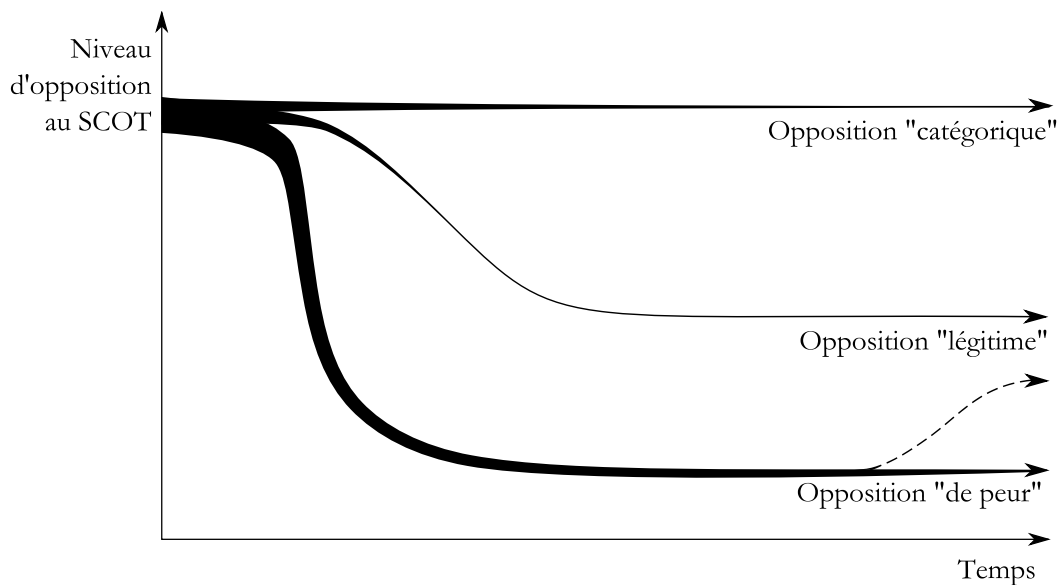
La première étape de la construction du SCOT fut donc d'*enrôler* les élus opposés à l'idée. Aidés par l'animatrice chargée de l'élaboration du SCOT, un certain nombre d'outils furent mobilisés pour cet enrôlement, que j'ai détaillé en chapitre cinq : visite d'un expert juridique, photos aériennes, et diagnostic de l'environnement.

Ces trois séries d'outils ont ainsi permis d'enrôler une partie des élus initialement en opposition, notamment en réduisant la « peur » qu'ils avaient de voir un instrument dicter leur politique municipale. L'outil ultime à l'enrôlement des élus ne fut en fait pas un outil, mais un événement : la déclaration du président de l'agglomération voisine, qui provoqua un sentiment fort de rejet, et donna au SCOT une tout autre portée que celle d'instrument : il devint un dispositif politique (*instrument-seizing*, voir chapitre cinq).

Pourtant, tous les élus ne se sont pas « ralliés », et ceux qui l'ont fait ne l'ont pas fait de la même manière ou pour les mêmes raisons. J'ai pu définir trois catégories, qui définissent trois

« chemins » d'opposition à la situation de gestion : « opposition de peur », qui décrit un chemin d'opposition disparaissant *a priori* rapidement ; « opposition légitime », qui décrit un chemin d'opposition plus marqué tout au long des débats, tout en « jouant le jeu » ; et « opposition catégorique », qui marque un chemin d'opposition fort et constant tout au long de la situation de gestion :

FIGURE 6-1 TROIS PROFILS D'OPPOSITION AU SCOT



La première catégorie, nommée « **opposition de peur** », définit les élus qui pensaient que le SCOT représentait une « menace » pour leurs prérogatives d'élus municipaux. Ils ont été décrits dans les entretiens comme

*« des élus qui avaient un parcours assez long. Ils pensaient que le SCOT allait se superposer avec les PLU. Ils pensaient que ça venait de l'État. Ça pouvait représenter un danger » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013)*

ou encore comme

*« ceux qui voyaient la communauté comme un outil de mutualisation et de gestion de problématiques de service, et pas un outil de projection ou de réflexion, pas un lieu de réflexion territoriale, ceux qui étaient plutôt hostiles à ce qu'on se mêle de ce qu'il se passe sur le territoire » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Ces élus ont été enrôlés grâce aux outils mentionnés précédemment, qui ont notamment effacé l'impression que le SCOT allait leur imposer un mode d'urbanisation, surtout s'ils acceptaient de participer. Leur résistance a donc été minimale tout au long du SCOT. Pourtant, les élus qui ont mentionné des doutes quant à l'utilité du SCOT dans les entretiens font partie de cette catégorie. Ainsi, un des élus de cette catégorie nous a affirmé ne pas se sentir aujourd'hui concerné par le caractère prescriptif :

*« Ils peuvent marquer ce qu'ils veulent dans le SCOT, ce n'est pas le SCOT qui va me dire quoi faire, il n'en est pas question » (maire de Vérargues, entretien du 28 février 2013).*

Il semble donc y avoir un retour actuel à cet enrôlement, une remise en question de l'instrument. Comme le dit le maire de St Christol :

*« Je pense que ça serait prétentieux de dire qu'on a réussi à "convaincre". [...] La moitié des élus ont un peu "zappé" le SCOT. Ils ont plutôt été passifs et dans une dimension restrictive... » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2014).*

La seconde catégorie, nommée « **opposition légitime** », ne comporte qu'un élu : le maire de Lunel. Son opposition initiale au SCOT est d'abord due au fait qu'il n'acceptait pas de voir un travail d'une telle ampleur se faire sous la présidence d'un autre élu. En effet, le maire de Lunel, élu en 2001, s'était présenté à la présidence de la CCPL par la suite, et n'avait pas été élu. Il avait donc décidé de se retirer du bureau. Il avait cependant été invité à participer aux débats et votes concernant le SCOT en raison du poids de la commune qu'il représentait. De la même manière, il avait eu une opposition forte au périmètre initialement prévu pour le SCOT, qui devait prendre en compte la CCPL et des communes voisines du Gard<sup>42</sup>, et qui lui aurait par conséquent fait perdre encore plus de légitimité :

*« Il se trouvait déjà pas assez représenté, donc rajouter des petites communes c'était le noyer encore plus » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

---

<sup>42</sup> Comme expliqué au chapitre cinq, le périmètre a finalement été restreint à la demande du préfet, sous avis défavorable de la Communauté d'Agglomération de Montpellier et du département, alors que la région avait donné un avis favorable à un SCOT interdépartemental. Plusieurs personnes enquêtées ont pointé du doigt Georges Frêche, alors président de la communauté d'agglomération de Montpellier, comme « responsable » de cette décision préfectorale pour garder le contrôle sur le département.

Finalement, le maire de Lunel semble s'être rallié au SCOT « par raison » ou résignation, sentant bien qu'il ne pourrait aller à contre-courant, et que le SCOT se réaliserait « qu'il le veuille ou non » :

*« Une fois qu'il a admis, "il y a un SCOT, il faut bien le faire", il s'est intégré dedans, en faisant des contre-propositions, en discutant des zones d'activité [...], le principe de la délimitation, la préservation des paysages » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

La troisième catégorie nommée « **opposition catégorique** » désigne elle aussi un seul élu, le maire de Villetelle. Son opposition au SCOT est due à un refus total de voir l'intercommunalité lui imposer un modèle d'urbanisation :

*« Il était contre le principe même du SCOT, c'est-à-dire des obligations ou des recommandations en matière de logement ou tout ce qu'on veut, déjà le principe même qu'on vienne se mêler de ses affaires. » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014)*

En fait, cette opposition trouve ses fondements bien avant la situation de gestion, dans des modes d'urbanisation radicalement opposés à ceux des autres communes de l'intercommunalité. En effet, le maire de Villetelle avait promu un mode « expansif » sur sa commune en opposition totale avec la vision d'une urbanisation plus dense chez les autres :

*« Nous avons choisi depuis très longtemps de n'accorder des permis de construire que sur des parcelles de plus de 1 000 m<sup>2</sup>. Les gens qui viennent s'installer ici travaillent dur. Ils ont droit à la tranquillité » (maire de Villetelle, dans le Midi Libre du 29 février 2008).*

L'opposition a continué tout au long de la situation de gestion, notamment lors des réunions. Ainsi, d'après les entretiens, la majorité de l'enrôlement a été positif, à l'exception de du maire de Villetelle. Pourtant, si la majorité des élus ont « joué le jeu » pendant la situation de gestion, on comprend en fait que la contextualisation n'a pas été la même chez tous les élus. Les élus « porte-paroles », et le maire de Lunel en opposition légitime, une fois enrôlé, ont vraiment participé aux débats pour construire le SCOT. Les élus qui étaient en « opposition de peur » ont en moyenne eu un enrôlement plus faible, « de forme » : ils ont peu participé aux débats et remettent aujourd'hui en cause l'intérêt du SCOT.



TABLEAU 6-1 LES TROIS CATÉGORIES D'OPPOSITION AU SCOT

	OPPOSITION DE PEUR	OPPOSITION LÉGITIME	OPPOSITION CATÉGORIQUE
<i>Comment l'opposition est-elle argumentée ?</i>	Peur de se faire « imposer » quelque chose	Refus de se faire « imposer » quelque chose	Refus de se faire « imposer » quelque chose
<i>D'où vient l'opposition ?</i>	Assimilation SCOT = PLU ; Méconnaissance de l'instrument	S'estime plus légitime	Refus catégorique
<i>Sur quoi porte l'opposition ?</i>	Le fait de produire un SCOT	Le périmètre	Le contenu
<i>Évolution de l'opposition</i>	Se sont « ralliés », mais encore quelques « fatalistes »	S'est « rallié » par raison ; Participe aux débats	Poursuit son opposition pendant toute la durée de la situation de gestion

### 6.1.1. Stratégies d'opposition au SCOT : *exit*, *voice* et *loyalty*

Le SCOT ne s'est pas construit par consensus, mais par débats sur le contenu. Ne disposant pas d'exemple d'autres intercommunalités, certains élus craignaient un SCOT trop contraignant, et d'autres voulaient au contraire aller loin dans la prescription de l'urbanisation des communes. L'obligation de faire un SCOT<sup>43</sup> a donc été vécue comme véritable *point de passage obligé* :

*« C'est vrai que l'obligation finalement est venue permettre pour les élus qui avaient envie d'élever le débat... c'est une obligation qui est contrainte pour les uns, opportunité pour les autres » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014)*

Face à ces désaccords, tous n'ont pas eu la même réaction. Comme je l'ai expliqué, pour les élus qui ont vécu un enrôlement « de forme », l'implication dans les débats a été très faible :

*« un certain nombre étaient là et accompagnaient le président dans sa démarche, en voyaient l'intérêt, mais forcément ils étaient moins investis » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

<sup>43</sup> Qui n'est pas une obligation formelle, mais l'absence de SCOT empêche les élus de réviser leurs plans d'occupation des sols (POS, ancien PLU) sur leurs communes.

Par exemple le maire de St Just, qui était opposé initialement au SCOT, a fini par se « rallier » (a été enrôlé) non pas parce qu'il a été convaincu de l'intérêt de l'instrument, mais par loyauté envers le président de l'intercommunalité, le maire de St Sériès :

*« Il a évolué, mais c'était pas le "porte-drapeau". Il y a eu une prise de conscience de sa part, qu'il fallait soutenir [le président]. Il n'est pas allé sur le contenu, par sur le fond. » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013)*

L'enrôlement des « opposants de peur », enrôlement « de forme », et qui chez certains exprime une stratégie de *loyalty*, a donc eu pour effet un investissement faible dans les débats.

La stratégie principale était tout de même le *voice*, mais encore une fois celui-ci a pris des aspects différents en fonction du profil d'origine de l'élu : porte-parole, opposition légitime, opposition catégorique. Deux formes de *voice* se profilent alors. D'un côté, certains élus, parmi lesquels les maires de St Christol, Lunel et Saturargues participent au débat et argumentent leurs positions. J'appellerai cette stratégie le « *voice* participatif » :

*« Les quelques contres c'était plutôt contre les thématiques » (maire de St Sériès, entretien du 13 mars 2013).*

*« Une fois qu'il a été dedans, [le maire de Lunel] a joué le jeu de la discussion, de la contre-proposition, de dire "moi je verrai plutôt comme ça" » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

En revanche, le *voice* tel qu'utilisé par le maire de Villetelle sert à appuyer son désaccord de principe. J'appellerai cette stratégie le « *voice* contestataire » :

*« Il venait quand même pour dire à chaque fois qu'il était contre : contre tout le principe, toutes les propositions » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014)*

Les outils pour exprimer la stratégie *voice* sont nombreux : le vote est l'un d'entre eux. Par exemple, le maire de Saturargues a voté contre le SCOT pour exprimer son mécontentement face à un SCOT selon lui pas assez contraignant ; le maire de St Christol a voté contre le périmètre du SCOT pour exprimer son mécontentement face à la décision de la préfecture. Les deux autres formes d'expression sont la participation aux débats, et les remarques hors débat, par exemple dans les journaux locaux.

TABLEAU 6-2 OPPOSITION, ENRÔLEMENT ET STRATÉGIES DANS LA SITUATION DE GESTION

Élu	Rôle dans la situation de gestion	Enrôlement ?	Stratégie	Expression de la stratégie	Vote final du SCOT
<i>Maire de Boisseron</i>	Porte-parole (faible)	n/a	n/a	n/a	Pour
<i>Maire de St Just</i>	Opposition de peur	Oui (faible)	<i>loyalty</i>	Peu investi	Pour
<i>Maire de Vérargues</i>	Opposition de peur	Oui (faible)	n/a	n/a	Pour
<i>Maire de St Christol</i>	Porte-parole (fort)	(remet en cause la qualité de l'enrôlement)	<i>voice</i> participatif	Par le vote	Pour
<i>Maire de St Sériès</i>	Porte-parole (fort)	n/a	n/a	n/a	Pour
<i>Maire de Villetelle</i>	Opposition catégorique	Non	<i>voice</i> contestataire, <i>exit</i>	Voice : contestation systématique + vote Exit : envoie un remplaçant au bureau	Contre
<i>*Maire de Lunel</i> <sup>44</sup>	Opposition légitime	Oui (résignation)	<i>voice</i> participatif, <i>exit</i>	Voice : participe aux débats, fait des remarques Exit : envoie un remplaçant au bureau	Pour (avec des réserves)
<i>*Maire de Marsillargues de l'époque</i>	Porte-parole (faible)	n/a	n/a	n/a	Pour
<i>*Maires de Lunel-Viel de l'époque (changement en 2005 car décès)</i>	Opposition de peur ? <sup>45</sup>	Oui (faible) ?	n/a	n/a	Pour
<i>*Maire de Saturargues de l'époque</i>	?	Oui (fort)	<i>voice</i> participatif	Participe aux débats, fait des remarques ; Vote	Contre (SCOT pas assez contraignant)
<i>*Maire de Saussines de l'époque</i>	Porte-parole (faible)	n/a	n/a	n/a	Pour
<i>*Maire de St Nazaire de Pézan de l'époque</i>	Opposition de peur ?	Oui ?	n/a	n/a	Pour
<i>*Maire de Valergues</i>	Opposition de peur ?	Oui ?	n/a	n/a	Pour

<sup>44</sup> Les noms portant une étoile signalent des données collectées de manière secondaire (en général par entretien avec d'autres acteurs).

<sup>45</sup> Les cases écrites en gris clair sont des hypothèses qui n'ont pas pu être confirmées par les données.

Enfin, deux élus utilisent la stratégie *exit*, hors de la situation de gestion. Le maire de Lunel avait en effet choisi cette stratégie quand il n'avait pas été élu à la présidence de la CCPL, et s'était totalement retiré du bureau. Pourtant, après la situation de gestion, il a plutôt proposé un adjoint comme représentant de Lunel. On peut dire que la situation de gestion lui a alors *appris* à coopérer, puisqu'il a compris l'intérêt pour sa commune d'être au bureau malgré des désaccords personnels. Il s'agit bien d'un apprentissage de gouvernance produit par un instrument d'action publique.

Le maire de Villetelle a quant à lui également choisi la stratégie *exit*, après la situation de gestion, également en envoyant un adjoint municipal au bureau. Sa décision peut s'expliquer par les événements marquants lors de la situation de gestion. Plusieurs entretiens ont en effet relaté le caractère violent des échanges entre le maire de Villetelle et d'autres élus :

*« Il en a été traumatisé, parce qu'à un moment donné le maire de Marsillargues de l'époque a dit au maire de Villetelle qu'il allait devoir passer sous les fourches caudines... alors là » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

Contrairement à d'autres formes d'*exit* présentées dans la littérature, les formes rencontrées dans ces situations sont donc modérées : les individus quittent la situation de gestion ou les futures situations sans pour autant quitter la situation de coopération, leur présence dans l'intercommunalité. Cela est fort probablement dû au caractère contraignant de l'intercommunalité : une commune ne peut quitter une intercommunalité que si elle choisit d'en rejoindre une autre, et elle doit pour cela avoir l'accord du préfet. Le *voice* contestataire semble alors s'approcher en termes de comportement, mais également de résultats, d'une stratégie d'*exit* lorsque celle-ci n'est plus possible.

Le tableau 6-2 ci-contre met en évidence le lien entre la catégorie d'opposition, la qualité de l'enrôlement et la stratégie choisie par les élus.

### 6.1.2.Stratégies et apprentissages de gouvernance

---

Il y a bien un lien entre la forme d'opposition, le processus d'enrôlement et la stratégie choisie. Mais plus encore, c'est avec les apprentissages de gouvernance que le lien est le plus révélateur. Le chemin emprunté par les élus dans la situation de gestion détermine la manière dont ils perçoivent le SCOT aujourd'hui, ainsi que le poids qu'ils donnent à l'intérêt de l'action collective.

Le maire de Vérargues par exemple, qui avait eu un enrôlement « faible » et avait peu participé aux débats, remet en cause à la fois l'intérêt de l'instrument, et le sens donné à celui-ci :

*« Nous on ne rentrait pas dans le SCOT parce qu'on avait déjà le PLU. Il s'est calqué sur nous. Pourquoi ils n'ont pas fait de PLU au lieu de faire un SCOT ? ça je ne sais pas, il faut leur demander. Moi je n'étais pas intéressé à 100 % par le SCOT, j'avais le PLU. » (maire de Vérargues, entretien du 28 février 2013)*

*« Ils peuvent marquer ce qu'ils veulent dans le SCOT, ce n'est pas le SCOT qui va me dire quoi faire, il n'en est pas question... » (maire de Vérargues, entretien du 28 février 2013)*

En revanche, un des élus porte-paroles présente aujourd'hui des signes d'apprentissage quant à son intérêt pour l'action collective :

*« Il faudrait aussi prendre du temps, en dehors de son travail, pour se rencontrer, pour préparer l'avenir. [...] Pour le moment chacun travaille un peu dans son coin ; chacun fait sa politique -qui est la même hein —, mais il n'y a pas de transversalité qui voudrait que l'on réfléchisse au fait que ce secteur est lié à celui-là, que là il va y avoir la ligne TGV, là il va y avoir le doublement de l'autoroute, et qu'est ce qu'on va faire de nos agriculteurs... Moi je pense qu'on n'a pas de vision à long terme. Enfin je pense : j'en suis certain. » (maire de Boisseron, entretien décembre 2012)*

Le maire de St Christol, un porte-parole fort, présente également des signes d'apprentissage, mais d'une nature différente : son apprentissage n'est pas sur l'intérêt de l'action collective, mais sur l'approche du développement territorial durable :

*« Ce que nous a appris le SCOT c'est de ne pas travailler au coup par coup, mais de travailler dans un projet. [...] Ce que moi j'évoque, c'est prendre un peu de hauteur pour se donner des perspectives. J'ai un peu de mal à partager ma vision avec certains élus. C'est beaucoup plus facile d'en parler à l'extérieur du territoire. » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013)*

Les apprentissages de gouvernance collectifs produits par la situation de gestion du SCOT tels qu'ils paraissent grâce à l'analyse de la situation de gestion dissimulent en fait un processus d'enrôlement de la part de porte-paroles en réponse aux oppositions fortes de la majorité des élus à l'instrument. Il existe un lien fort entre la raison de l'opposition au SCOT, le « chemin » d'enrôlement emprunté et la qualité de cet enrôlement. Les stratégies choisies, que j'ai caractérisé « *exit* », « *voice* contestataire », « *voice* participatif » et « *loyalty* », reflètent également cet enrôlement. Les apprentissages individuels, à la fois en termes de gouvernance et de contextualisation de l'instrument, dépendent à leur tour fortement de la qualité d'enrôlement et en particulier du comportement que cet enrôlement a favorisé : les élus ayant participé fortement aux débats ou controverses semblent avoir produit les apprentissages les plus durables, alors que les élus ayant eu des comportements plus passifs ont, intuitivement, réalisé des apprentissages plus « fragiles ».

TABLEAU 6-3 RELATIONS ENTRE STRATÉGIES INDIVIDUELLES, APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE ET CONTEXTUALISATION

STRATÉGIE	<i>EXIT</i>	<i>VOICE</i> CONTESTATAIRE	<i>VOICE</i> PARTICIPATIF	<i>LOYALTY</i>
<i>Apprentissages de gouvernance</i>	n/a	Nul	Fort : intérêt pour l'action collective, sensemaking, etc.	Faible
<i>Contextualisation du SCOT</i>	n/a	Nulle	Fort : peu de remise en cause après la situation de gestion	Remise en cause du SCOT et de son contenu

Nous pouvons alors nous interroger sur la qualité et l'origine des apprentissages collectifs tels qu'analysés au chapitre cinq : qu'en est-il vraiment de ce « sens commun » et de ce « modèle mental partagé » au vu des controverses et rejets de la situation de gestion ? Je ne pense pas que l'analyse en profondeur des stratégies individuelles invalide l'idée d'apprentissages collectifs, mais plutôt en montre l'origine. Les apprentissages collectifs seraient en fait la diffusion des apprentissages individuels des « vainqueurs » de la controverse ; ou alors, dans une lecture moins conflictuelle de la situation, les apprentissages collectifs diffusés, d'abord à l'intérieur de la situation puis à l'extérieur, sont le fruit d'une *négociation* plutôt que d'une controverse, les acteurs ayant choisi de participer activement à la négociation ayant pu influencer de manière plus marquée le résultat de l'apprentissage organisationnel final.

---

## 6.2. RÉINTERPRÉTATION DU MYTHE : L'AGRICULTURE ET LES ÉLUS

---

Le mythe de « l'espace de respiration » a été révisé et réinterprété hors de la situation de gestion, notamment dans la création du « projet de territoire » (voir chapitre cinq). Si ce mythe vise à promouvoir une protection des espaces naturels, ces derniers se déclinent entre « protection des espaces verts » et « protection des espaces agricoles ». Pourtant, même au sein des élus qui déclinent le mythe en protection des espaces agricoles, leurs rapports à l'agriculture et aux agriculteurs sont contrastés.

Le tableau 6-4 ci-contre présente la manière dont les élus de la CCPL interrogés se sont approprié individuellement le mythe, et comment ils l'interprètent. Cinq des treize élus interrogés utilisent de manière explicite l'expression « espace de respiration » ou « poumon vert », quatre d'entre eux ayant participé à la situation de gestion de création du SCOT. Quatre élus sur treize interprètent la protection des espaces naturels comme « protection des espaces agricoles ». À l'opposé, trois élus interprètent cela comme « protection des espaces verts », deux d'entre eux précisant qu'il ne s'agit pas de protéger les espaces agricoles.

Le but principal attribué à cette mission de protection pour la majorité des élus interrogés est la protection ou l'entretien des paysages. Ceci est vrai pour les quatre élus qui interprètent l'idée de « protection des espaces naturels » comme la protection des espaces agricoles. Ces élus attribuent donc clairement un rôle d'entretien du paysage à l'agriculture. Ces paysages peuvent également avoir une fonction supplémentaire, comme l'attractivité touristique (maire de Campagne). D'autres élus attribuent plus rarement le but de la protection des espaces à l'attractivité du territoire ou à sa fonction nourricière, la production alimentaire.

Le mythe de l'espace de respiration est approprié et réinterprété de manière individuelle ; les élus y incluent la question agricole de manière plus ou moins explicite, parfois même la rejettent. Si l'existence du mythe fait majoritairement consensus, bien que certains élus le remettent en question ou en aient une interprétation complètement opposée à la majorité, le rapport des élus à l'agriculture est varié, et sa traduction dans les instruments d'action publique entre parfois en contradiction directe avec le mythe.

TABLEAU 6-4 LE MYTHE DE L'ESPACE DE RESPIRATION PAR LES ÉLUS DE LA CCPL

Nom	A utilisé l'expression « espace de respiration »	Quels espaces naturels sont à protéger ?	Dans quel but ?	Rapport à la Communauté d'Agglomération de Montpellier	Perception du mythe
<i>Maire de Boisseron</i>	n/a	Agricoles	Nourriture Paysage	n/a	n/a
<i>Maire de St Just</i>	Oui	Verts ; ne souhaite pas protéger les espaces agricoles	Attractivité du territoire	Complémentarité ; Opposition	n/a
<i>Maire de Vérargues</i>	Oui	Verts ; ne souhaite pas protéger les espaces agricoles	n/a	n/a	n/a
<i>Maire de St Christol</i>	Oui	Agricoles	Paysage	Complémentarité Opposition	n/a
<i>Maire de St Sériès</i>	Oui	n/a	n/a	Opposition	Pense qu'il fait consensus
<i>Maire de Villetelle</i>	n/a	n/a	Attractivité / Identité (« authenticité »)	Complémentarité	A une définition à l'opposé des autres
<i>Maire de Galargues</i>	n/a	« Certaines cultures » (vigne, maraîchage)	Économique (vigne)	L'Agglo « fait peur »	n/a
<i>Maire de Marsillargues</i>	PAS DE DISCOURS SUR LE MYTHE				
<i>Maire de Saussines</i>	n/a	Agricoles	Paysage	n/a	n/a
<i>Maire de Lunel-Viel</i>	n/a	n/a	n/a	Opposition	Fait consensus
<i>Maire de St Nazaire de Pézan</i>	n/a	Verts	Paysage ; Ne souhaite pas « attirer »	n/a	n/a
<i>Élu de Lunel</i>	Oui	n/a	n/a	Opposition	Pense qu'il fait consensus ; le remet en question
<i>Maire de Campagne</i>	n/a	Agricoles	Paysage ; attractivité du territoire	n/a	n/a



### 6.2.1. Le rapport des élus à l'agriculture : vision de l'agriculture et des agriculteurs

---

Les enquêtes conduites auprès des élus permettent d'analyser la manière dont ils discutent de l'agriculture. À partir des codes concernant l'agriculture (« *aveniragri* », « *mutationsagricoles* », « *qualificationagri* » et « *agriculteurs* »), j'ai extrait les verbatims qui permettent cette analyse. J'ai traduit ces discours en trois critères : discours positif, discours négatif et discours neutre. Un discours positif de l'élu reflète soit un jugement positif sur l'agriculture ou les agriculteurs, ou bien une appréciation sur l'état de l'agriculture. Un discours négatif reflète soit un jugement négatif sur les agriculteurs, ou une vision négative de l'agriculture. Enfin, un discours neutre reflète l'absence de jugement ou de caractérisation de l'agriculture et des agriculteurs.

Cette méthode de classification des discours est une interprétation de la parole des élus, et est subjective. J'ai cherché surtout par cette méthode à comprendre la représentation que les élus avaient de l'agriculture, en mettant par exemple en opposition des formes d'agriculture « positives » et des formes jugées comme « négatives ».

J'ai ensuite divisé en catégories les types d'agriculture et autres thématiques abordées. Celles-ci sont au nombre de quinze. En type de culture, j'ai créé les catégories « arboriculture », « céréales », « élevage », « maraîchage » et « viticulture ». Par rapport aux activités des agriculteurs, j'ai créé les catégories « circuit-court », pour discuter des pratiques des agriculteurs et de l'agriculture en circuit court ; « commercialisation », pour discuter des modes de commercialisation des agriculteurs ; « emploi », en rapport aux conditions d'emploi ; et « reprise », relatif à la question de reprise des terres agricoles après départ d'anciens agriculteurs. Enfin, j'ai créé les catégories « environnement », relatif à ce que produit l'agriculture en matière d'environnement ; « foncier », relatif aux questions de foncier agricole ; « friche », utilisé par les élus de manière assez libre, un champ laissé en pâturage constituant pour eux une friche ; « identité », sur l'identité des agriculteurs ; « paysage », par rapport à ce que produit l'agriculture en termes de paysage, et enfin « rôle », en référence au rôle que les agriculteurs jouent d'après les élus.

J'ai ainsi recensé 216 extraits ou verbatims parmi 13 entretiens retranscrits. Par exemple, l'extrait suivant : « *On voit de plus en plus de chevaux, éleveurs de chiens... qui font ça pour pouvoir construire* » a été placé dans la catégorie « élevage » et « discours négatif », car l'enquête rattache les éleveurs à des individus qui « font ça pour pouvoir construire ». En revanche, l'extrait « *ce n'est pas des grandes courses, ils ne vont pas dans les arènes. C'est surtout des amateurs, des* »

*passionnés* », également classé dans « élevage », a été attribué l'étiquette « discours positif » pour la manière dont l'enquête qualifie les agriculteurs, comme des « passionnés ».

TABLEAU 6-5 CATÉGORIES CRÉÉES POUR L'ANALYSE

TYPE DE CULTURE	ACTIVITÉS AGRICOLES	AUTRES
Céréales	Circuits courts	Environnement
Élevage	Commercialisation	Foncier
Maraîchage	Emploi	Friche
Viticulture	Reprise	Identité
		Paysage
		Rôle

#### 6.2.1.1. Vision des élus par rapport aux catégories créées

Globalement, on remarque que les élus discutent de l'agriculture de manière plutôt neutre : 96 des 216 extraits n'ont pas de jugement ou connotation positive ou négative. En revanche, lorsque les élus émettent un jugement sur l'agriculture dont ils discutent, c'est principalement un jugement négatif (78 extraits contre 42 pour un jugement positif).

En reprenant ces traits par critère, on remarque notamment que l'arboriculture est discutée quasi exclusivement de manière neutre, c'est-à-dire sans avis positif ou négatif sur les agriculteurs qui la pratiquent, ou sur l'état de l'arboriculture à la CCPL. L'élevage en revanche est très fréquemment discuté de manière négative (22 extraits « négatifs » pour 47 totaux sur l'élevage). De la même manière, le critère « friche » est discuté de manière quasi exclusivement négative, parfois neutre. La viticulture et le maraîchage sont eux discutés de manière plutôt neutre. Le paysage et le rôle des agriculteurs sont peu discutés, mais sont discutés de manière exclusivement positive.

En comparant tout d'abord par type de culture, on remarque que viticulture, maraîchage et arboriculture sont discutés de manière positive ou neutre, alors que l'élevage est surtout discuté de manière négative. Ces images variées pour les types d'agriculture sont en lien avec l'attachement des élus pour la fonction « paysagère » de l'agriculture. Une sorte de hiérarchie est observable dans les discours des élus, ceux-ci exprimant leur préférence pour la viticulture, principalement pour sa qualité « paysagère », mais également identitaire. L'arboriculture et le maraîchage constituent une alternative « acceptable », alors que l'élevage

est vu comme « destructeur » de paysage, producteur de « friches », la friche étant vue par les élus comme l'absence de culture sur une terre agricole plutôt que comme une terre agricole laissée à l'abandon :

*« On est une commune à vocation 100 % agricole, maintenant il n'en reste plus grand-chose. Il y a beaucoup de constructions, beaucoup de terres lâchées aux taureaux et chevaux. Heureusement qu'il y a des pommes sinon on n'aurait plus rien » (maire de St Just, entretien du 22 février 2013)*

*« Pour moi les manadiers c'est lié à l'agriculture certes, mais je ne sais pas... moi je préférerais que ce soit une agriculture alimentaire, c'est plus joli, ça produit quelque chose » (maire de Marsillargues, entretien du 20 février 2013).*

Cette vision négative de l'élevage est fortement liée aux représentations que les élus se font des éleveurs. Souvent ceux-ci sont vus comme des « opportunistes » qui utilisent l'élevage comme « prétexte » pour construire un habitat en zone inconstructible et ne sont pas de « vrais agriculteurs » :

*« On voit de plus en plus de chevaux, éleveurs de chiens... qui font ça pour pouvoir construire » (maire de Lunel-Viel, entretien du 16 mai 2013).*

*« Quatre ou cinq fois sur la commune des "agriculteurs" se sont installés et ont construit maison, garage... et puis au bout de 2 ou 3 ans ils arrêtent leur exploitation et ils ont une villa. De mon point de vue, ces gens-là ils ne viennent pas pour l'agriculture, ils viennent pour avoir des villas » (maire de St Just, entretien du 22 février 2013).*

La vision fortement négative de la « reprise », quant à elle, traduit une « réalité ressentie » des élus sur l'avenir de l'agriculture. Les élus sont plutôt pessimistes sur la possibilité des terres agricoles à être reprises par de nouveaux agriculteurs :

*« Si je reprends le cas de Boisseron, sur les 4 ou 5 [exploitations] que je connais, il y en a la moitié qui seront reprises. Parce que ce n'est pas rentable ; les gens ne veulent plus vivre – même si l'agriculture s'est améliorée » (maire de Boisseron, entretien de décembre 2012).*

*« Hors du cadre familial, il y a quelques exemples qui montrent les réussites, mais ils ne sont pas assez nombreux pour compenser l'hémorragie. Moi je vois la fin, là. Je vois le bout. Et si en plus on ne leur permet pas d'avoir un revenu... »*  
*(maire de Campagne, entretien du 14 mars 2013).*

#### 6.2.1.2. Vision de l'agriculture par élu

---

En détaillant l'analyse élu par élu, on remarque que la plupart d'entre eux ont un discours relativement « équilibré », c'est-à-dire soit relativement neutre, soit à la fois négatif et positif. Ainsi, les maires de Saussines, Campagne, Lunel-Viel, St Christol et St Nazaire de Pézan ont majoritairement discuté de l'agriculture et des agriculteurs sans poser de jugement positif ou négatif.

Pourtant, plusieurs élus ont en majorité un discours négatif sur l'agriculture : les maires de St Sériès, Galargues, Villetelle et Marsillargues ont principalement tenu un discours négatif et parfois neutre, mais très peu de manière positive. Le fait le plus marquant dans cette analyse est peut-être l'absence d'élu qui parle de manière majoritairement positive de l'agriculture et des agriculteurs de la CCPL.

En croisant l'analyse par élu et par thème, je peux également comprendre quel élu a parlé de quel type d'agriculture. L'arboriculture a été discutée par sept élus de manière assez répartie. Les céréales ont été discutées par deux élus. L'élevage et la viticulture ont été discutés par respectivement onze et douze des treize élus, ce qui se rapproche de l'identité du territoire telle qu'affichée par la CCPL (viticulture et manades). L'élevage a surtout été abordé par le maire de Boisseron (16 verbatims sur les 47), et la viticulture par les maires de Campagne, Galargues et St Christol, trois communes à forte identité viticole. Le maire de Boisseron a parlé d'élevage principalement en termes positifs (élevage taurin), alors que tous les autres en ont parlé de manière neutre à négative. La vision « négative » de l'élevage à la CCPL est donc partagée par une majorité des élus.

Enfin, je peux également sélectionner les résultats en fonction du code d'origine utilisé pour extraire les verbatims. On remarque alors que les élus parlent surtout des agriculteurs de manière négative (code « *agriculteurs* »). Un autre fait remarquable sur ce code est qu'à peu de verbatims de ce code a été assignée une étiquette « neutre » : les élus parlent des agriculteurs soit de manière positive, soit de manière négative, mais ils émettent volontiers un jugement sur ces derniers dans leur discours. En effet, sur 65 verbatims retenus par le code

« agriculteurs », 35 ont été connotés de manière négative, 22 de manière positive, et 8 de manière neutre, principalement par rapport à l'expérience des agriculteurs dans leur acquisition du foncier, et également principalement par le maire de Boisseron.

Ces résultats sont similaires en ce qui concerne l'avenir de l'agriculture à la CCPL (code « *aveniragri* ») : sur neuf verbatims exprimant une opinion sur l'avenir de l'agriculture, huit représentent un discours négatif et un seul un discours positif. De plus, l'avenir de l'agriculture est discuté principalement par la question de la reprise des terres agricoles d'une génération à l'autre.

Les discours des élus sont beaucoup plus neutres lorsqu'il s'agit de discuter des mutations agricoles (code « *mutationagri* »). Sur 54 extraits, 38 sont neutres, 11 sont négatifs et 5 sont positifs. La question de la mutation concerne principalement la viticulture, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du passé viticole important du territoire.

Les discours sont également plus neutres lorsqu'il s'agit de qualifier l'agriculture sur le territoire (code « *qualificationagri* »). Il semble donc y avoir une dichotomie entre la représentation de l'agriculture et celle des agriculteurs. L'agriculture produit des paysages et une valeur ajoutée au territoire, notamment dans l'optique du développement de l'agrotourisme, le projet Via Vino sur St Christol. Les agriculteurs, eux, sont des risques potentiels pour ce même paysage, tel qu'illustré par le problème de cabanisation fortement commenté par les élus, notamment lorsque ces agriculteurs sont rattachés aux activités de maraîchage et d'élevage.

### 6.2.2. Comment cette vision se traduit-elle dans l'action ?

---

Les élus de la CCPL ont donc des visions variées et différentes de l'agriculture. Cela passe parfois par une hiérarchisation des types d'agricultures, par une échelle de valeurs selon un critère paysager. Les visions différentes témoignent d'appropriations et d'interprétations différentes du mythe de l'espace de respiration. Ces opinions se traduisent par des conceptions différentes sur le rôle que les élus jouent, à la fois en tant qu'élus municipal et élus de la Communauté de Communes. Ces rôles qu'ils s'attribuent vont à leur tour avoir une influence sur la manière dont les élus contextualisent l'action publique et les instruments de cette action au niveau local, comme les PLU.

Pour comprendre la manière dont ces visions se traduisent sur le territoire, j'ai différencié dans l'analyse des données les actions des élus sur leur commune et leur vision de l'action

globale de la CCPL pour l'agriculture. J'ai décrit l'action des élus sur leur commune selon plusieurs critères. Tout d'abord, j'ai repéré dans les retranscriptions la manière dont les élus déclarent gérer l'espace de leur municipalité, ainsi que leurs pratiques d'urbanisation. Ensuite, j'ai identifié par deux critères la manière dont le mythe de l'espace de respiration peut se traduire : l'environnement ou l'agriculture. J'ai donc analysé les actions des municipalités pour la protection de l'environnement ainsi que les actions « pour l'agriculture ».

Par rapport aux actions de la Communauté de Communes pour l'agriculture, j'ai tout d'abord compté combien d'actions pour l'agriculture portées par la CCPL les élus interrogés pouvaient citer. J'ai enfin relevé l'interprétation que les élus faisaient du rôle de la CCPL sur l'agriculture : quel est selon eux le but de l'action de la CCPL ? Enfin, j'ai relevé les avis prononcés par ces élus sur l'action de la CCPL.

Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau 6-6 ci-après. Parmi les actions des élus mentionnées en termes de gestion de l'espace ou pratiques d'urbanisation, la lutte contre la cabanisation revient fréquemment. Cette « lutte » passe parfois directement par une « lutte contre les éleveurs », par exemple par la mise en place de routines défensives pour empêcher l'installation des éleveurs. L'autre action fortement mentionnée est en concordance avec le mythe d'espace de respiration : la limitation de l'urbanisation et la protection des espaces naturels. En ce sens, l'idée de « protection de l'espace » fait partie d'actions plutôt « positives » : il s'agit d'action *pour* et non d'action *contre*. La création de jardins, familiaux ou partagés, est une autre action de ce type.

Si de nombreux élus traduisent le mythe de l'espace de respiration en « protection des espaces naturels » plutôt que « soutien à l'agriculture », peu d'entre eux ont fait mention d'actions pour la protection de l'environnement. Cela est peut-être dû à un biais lors des enquêtes : nous avons présenté en début d'entretien le sujet de la recherche orienté vers l'agriculture périurbaine (voir annexe B). Les quelques actions en question sont la création d'une zone Natura 2000 et le classement en réserve naturelle d'une zone.

Sur la question de l'aide directe aux agriculteurs, de nombreux élus ont mentionné l'absence de politique claire en faveur des agriculteurs, cette compétence ne faisant pas partie de leurs prérogatives. La plupart des actions en ce sens sont donc considérées par les élus comme des petites aides « anecdotiques » ou au cas par cas. Plusieurs élus mentionnent par exemple des petites actions de communication lors d'événements sur la commune, pour faire de la publicité aux producteurs locaux. Certains élus vont jusqu'à un rôle de conseil, ou de porte-

parole dans le cas de la controverse du tracé de la LGV. En général cependant, les actions d'aide à l'agriculture sont faites pour des individus et ne constituent pas des politiques généralisées étendues à toute la commune.

TABLEAU 6-6 ACTIONS DES ÉLUS SUR LEUR COMMUNE ET ACTIONS DE LA CCPL POUR L'AGRICULTURE

Élu	Action des élus sur leur commune			Action de la CCPL pour l'agriculture		
	Gestion de l'espace	Aide aux agriculteurs	Autres pratiques (paysage, etc)	Nb actions nommées	Interprétation du but de l'action ?	Avis de l'action ?
<i>Maire de Vérargues</i>	Catégorique (a « fermé »)	n/a	Compostage	0	n/a	« On a mieux à faire »
<i>Maire de St Christol</i>	n/a	Formations ; Communication	Projet ViaVino	2	Protection contre l'agglomération ; s'appuyer sur l'agriculture pour le tourisme	n/a
<i>Maire de St Sériès</i>	Lutte contre les éleveurs et les friches	n/a	n/a	2	Action foncière : aider à l'installation (contre les friches)	C'est long/dur/compliqué
<i>Maire de Lunel-Viel</i>	Lutte contre les éleveurs	Porte-parole (LGV)	n/a	4	Tient de la prérogative de la CCPL	Bon
<i>Maire de St Just</i>	n/a	Communication	Jardins partagés	2	Action foncière : aide à l'installation Développer les circuits courts	Action foncière = échec Circuits courts = inutile
<i>Maire de Campagne</i>	n/a	n/a	n/a	n/a	Inclure les agriculteurs dans le développement territorial	Bon
<i>Maire de Galargues</i>	n/a	« Conseil »	n/a	n/a	n/a	Bon
<i>Maire de Villetelle</i>	Étalement fort voulu	n/a	Créer une « réserve naturelle »	1	Action foncière : aide à l'installation	n/a
<i>Maire de St Nazaire de Pézan</i>	Gestion « raisonnée » de l'urbanisation	Aide à l'installation des jeunes « au cas par cas » Communication	Création zone Natura 2000	3	Installation des jeunes et commercialisation (circuits courts)	« je suis ça de loin »
<i>Élu de Lunel</i>	n/a	« Ce n'est pas le rôle de la commune » Commercialisation (marché) Communication	n/a	5	Aide à l'installation ; S'appuyer sur l'agriculture pour développer le tourisme ; Développer les circuits courts	Remet en cause la portée des actions : « sympa, mais anecdotique » Création d'emploi > protection des paysages

Élu	Action des élus sur leur commune			Action de la CCPL pour l'agriculture		
	Gestion de l'espace	Aide aux agriculteurs	Autres pratiques	Nb actions nommées	Interprétation du but de l'action ?	Avis de l'action ?
<i>Maire de Boisseron</i>	Arbitrage entre « protéger les paysages » et « créer de l'emploi » ; lutte contre la cabanisation ; lutte contre les éleveurs de manière « raisonnée »	n/a	n/a	5	Aide à l'installation ; S'appuyer sur l'agriculture pour développer le tourisme ; Développer les circuits courts	Bon
<i>Maire de Saussines</i>	Limite l'urbanisation (protection paysages et agriculture) ; Action foncière pour choisir le mode d'urbanisation	Aide à l'installation	Jardins partagés	4	Aide à l'installation ; Développer les circuits courts	Bon ; « un fruit pour la récré » est très intéressant
<i>Maire de Marsillargues</i>	Action foncière pour gérer les friches ; lutte contre la cabanisation	Commercialisation (marché) ; Communication	Jardins partagés	1	n/a	Marché paysan : mauvais

Quand il s'agit de discuter et commenter l'action de la CCPL pour l'agriculture, de nombreux élus ont haussé des épaules et avoué ne pas suivre de « près » la politique agricole. Pourtant plusieurs d'entre eux avaient une connaissance assez bonne des actions et de la manière dont celles-ci fonctionnaient. L'élue de Lunel par exemple, qui disait ne pas s'intéresser particulièrement à l'agriculture, était capable de parler de cinq actions différentes. Sa connaissance tient probablement à son assiduité, selon ses propres mots, aux réunions de la commission « cadre et qualité de vie » dans lesquelles les actions pour l'agriculture sont abordées. La plupart des autres élus mentionnent les actions les plus « visibles », par affichage, communication dans la presse locale : « un fruit pour la récré », « de ferme en ferme »... La plupart des élus attachent à la politique agricole de la CCPL l'idée d'action foncière, parfois traduite dans leurs propos en « aide à l'installation » de jeunes agriculteurs. Le développement des circuits courts, symbolisé par le partenariat avec le CIVAM<sup>34</sup>, est également mentionné plusieurs fois.

Cinq élus sur les 14 interrogés ont émis des avis véritablement positifs. Les autres ont eu des critiques de plusieurs ordres. Certains considèrent les actions de la CCPL comme intéressantes, mais ne représentant qu'une « goutte d'eau » par rapport aux besoins des agriculteurs du territoire. D'autres vont plus loin en remettant en cause l'intérêt de



développer les circuits courts ou leur envie de voir la politique agricole se focaliser plutôt sur la viticulture. La stratégie d'action de la CCPL pour le maintien de l'agriculture est donc remise en question par plusieurs élus, montrant la possibilité d'apprentissage de 1<sup>ère</sup> voire 2<sup>nde</sup> boucle. Cependant, selon le responsable CQV, peu d'élus s'intéressent vraiment aux réunions concernant la politique agricole. Les idées des élus sur la stratégie ne sont donc pas mises en débats dans ces réunions.

La manière dont les élus abordent leur rôle sur la commune en termes d'urbanisation et d'aide à l'agriculture révèle le paradoxe de la « cabanisation ». Si les élus déclarent dans la moyenne souhaiter protéger l'agriculture à la fois par la protection des espaces, mais également par l'aide aux agriculteurs, leur vision de l'élevage comme facteur de « cabanisation » les porte à « verrouiller » l'urbanisation, par l'utilisation du PLU comme instrument d'urbanisation. Ce « verrou » limite alors la capacité des nouveaux agriculteurs à s'installer. Les éleveurs voient des barrières à la fois instrumentales, ces PLU « stricts », et humaines, les routines défensives des municipalités qui bloquent les procédures, s'ériger contre elles. Un élu avoue par exemple faire « traîner » les dossiers pour décourager les éleveurs de chevaux à s'installer sur sa commune :

*« J'ai essayé de bloquer les éleveurs de chevaux, mais la préfecture ne veut pas. Bon, j'en ai des vrais, des éleveurs. Mais ceux qui n'ont que 4 chevaux... Donc je les emmerde pour les pousser à partir : avec le permis de construire, la cabanisation... On leur met de telles contraintes qu'au bout d'un moment... Je ne suis pas bouché, je discute avec les gens. Mais j'ai assez d'éleveurs de chevaux... donc j'emmerde les autres. » (maire de Lunel-Viel, entretien du 16 mai 2013)*

Le processus de cabanisation est décrit par les élus comme venant de gens « en marge de la société » (maire de Boisseron), qui « posent des problèmes en dehors de ça » (maire de Saussines). Ces individus sont vus comme de « faux agriculteurs » qui feraient des demandes de bâti agricole pour stopper leur activité trois ans plus tard et ainsi bénéficier du bâti comme résidence principale (maire de Saussines). Cette cabanisation est vue comme « moche » (maire de St Nazaire de Pézan) et une « pollution abîmant le paysage » (maire de Saussines). De nombreux élus affirment éprouver une véritable difficulté à se débarrasser de ces cabanes une fois que celles-ci sont installées (maire de Marsillargues, maire de St Sériès).

Face à ces difficultés éprouvées à lutter contre une cabanisation « installée », les élus se parent d'un instrument permettant de se protéger contre la cabanisation : le PLU. Le Plan Local d'Urbanisme est un instrument local visant avant tout à ordonner la répartition des zones constructibles sur l'espace municipal, notamment en zones urbaines, zones commerciales et industrielles, etc., et zones non constructibles, dont les zones agricoles. En mettant en place des PLU qu'ils estiment « stricts », les élus espèrent ainsi se prémunir contre l'apparition non maîtrisée et non souhaitée de constructions de type « cabane » :

*« Le PLU il bouge plus : pas de cabane, rien, c'est formellement interdit. Il y a un moment, il y avait six ou sept personnes avec des chevaux, ils voulaient faire un hangar pour y faire leur maison... J'ai contesté, et en deux semaines c'était démonté. C'est rapide » (mairie de Vérargues, entretien du 28 février 2013).*

J'ai donc analysé la manière dont les élus abordent le PLU sur leur commune. J'ai analysé l'utilisation que les élus font de leur PLU, les problèmes rencontrés lors de sa construction, l'efficacité estimée, et enfin les autres instruments considérés pour le contrôle de l'urbanisation (voir tableau 6-7 ci-après). Si une partie des communes de la CCPL est encore officiellement en POS (Plan d'Occupation des Sols, ancien PLU<sup>46</sup>), la plupart des élus ont une bonne connaissance de l'instrument, ceux qui n'ont pas encore de PLU étant en processus de création de ce dernier. L'analyse des points de vue des élus sur l'instrument permet de comprendre la vision de ces derniers. Trois catégories d'élus se distinguent alors : ceux pour qui le PLU permet d'*organiser* la commune ; ceux pour qui le PLU permet de *limiter* l'urbanisation ; et enfin ceux pour qui le PLU permet de *verrouiller* l'urbanisation.

Dans le cas d'élus utilisant le PLU pour *organiser* le territoire, nous retrouvons les maires de Galargues et St Sériès, et l'élue de Lunel. Ces trois communes sont soit à fort caractère rural, St-Sériès et Galargues, soit à fort caractère urbain, Lunel. Le PLU est vu par eux comme un moyen de maîtriser l'urbanisation en « échelonnant » les constructions et en permettant de choisir les zones où privilégier l'urbanisation, ou encore de construire de manière raisonnée en ouvrant « petit à petit ».

---

<sup>46</sup> La différence principale entre POS et PLU tient en la création pour le PLU d'un document nommé Plan D'Aménagement et de Développement Durable (PADD), qui intègre à l'échelle des communes les principes de développement durable. Le PLU devient donc un instrument d'urbanisme mais également, par le PADD, possède une approche transversale possible (intégration d'aspects économiques, sociaux et environnementaux à l'urbanisme).

TABLEAU 6-7 UTILISATION DU PLU PAR LES ÉLUS DE LA CCPL

Élu	Utilisation du PLU	Problèmes rencontrés lors de la création du PLU	Efficacité du PLU	Logique d'urbanisation	Autres instruments
<i>Maire de Boisseron</i>	Permet d'éviter l'étalement urbain	n/a	Protection des espaces agricoles limitée par la pression foncière	LIMITER	n/a
<i>Maire de Saussines</i>	Limiter la consommation d'espace, préserver l'agriculture	Encore en POS	n/a	LIMITER	Voudrait faire un PAEN
<i>Maire de St Just</i>	Réserver des zones agricoles ( <i>qui correspondent au PPRJ</i> )	Limités, car le maire est le seul propriétaire terrien au conseil municipal Poursuivit en justice par un agriculteur non placé en constructible	n/a	LIMITER	n/a
<i>Maire de Galargues</i>	Échelonner les constructions (20 la première année) ; Permet une urbanisation « logique »	Encore en POS (à cause des reconfigurations territoriales) Anticipe des difficultés (au sein du conseil municipal chez les propriétaires)	n/a	ORGANISER	n/a
<i>Maire de Vérargues</i>	Verrou « ultime » contre l'urbanisation	n/a	Très efficace pour lutter contre la cabanisation	VERROUILLER	Bois en PAEN
<i>Maire de St Christol</i>	Verrou contre l'urbanisation PLU comme outil de planification et de développement (ex : aider l'agriculture grâce aux ZAE)	n/a	Pas 1 m <sup>2</sup> ouvert depuis 10 ans ; pas d'arrachage de vigne lié à urbanisation	VERROUILLER	n/a
<i>Maire de Lunel-Viel</i>	Verrou contre l'urbanisation PLU comme outil pour aider l'agriculture (gîtes ruraux)	Fait consensus au sein du conseil municipal, mais problèmes avec la préfecture qui voulait « ouvrir »	PLU = seule action qui « aide » les agriculteurs	VERROUILLER	n/a
<i>Maire de St Nazaire de Pézan</i>	Redonne le pouvoir à la commune (POS = DDTM) ; Limiter la consommation d'espaces, mais l'urbanisation va « forcément » empiéter sur l'agriculture	Problèmes liés au conseil municipal (tous propriétaires fonciers) + retards dus aux reconfigurations (élections, SCOT)	Permet de faire du « cas par cas » (contrairement au POS)	LIMITER	n/a
<i>Maire de St Sériès</i>	Permet d'empêcher la cabanisation : Objectif « d'ouverture » légère par rapport au POS	Difficultés liées aux propriétaires terriens qui ont « tout construit d'un coup » (études à refaire)	n/a	ORGANISER	n/a
<i>Élu de Lunel</i>	Construire de manière raisonnée (petit à petit) Zones agricoles relativement protégées grâce à des poches de réserve	n/a	n/a	ORGANISER	n/a
<i>Maire de Villetelle</i>	Pas de PLU, car ne veut pas se conformer au SCOT ; POS suffisant, car « ne veut pas ouvrir »	n/a	n/a	VERROUILLER	n/a
<i>Maire de Campagne</i>	En RNU			VERROUILLER	n/a
<i>Maire de Marsillargues</i>	Définitif : « on ne peut pas y toucher »	n/a	n/a	VERROUILLER	Natura 2000 (lutte contre les pesticides)

Les élus utilisant le PLU pour *limiter* l'urbanisation sur le territoire sont au nombre de quatre. Leur objectif est de limiter l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, tout en ayant conscience que l'empiétement de l'urbain sur le rural est inévitable pour l'accueil des nouvelles populations. La limitation joue alors sur les formes d'urbanisation, ces élus privilégiant l'habitat de faible emprise, les constructions étant possibles sur des petits terrains. Ces élus voient le PLU comme un instrument relativement efficace, avec cependant une prise de conscience de leur capacité limitée à agir face aux besoins de la population et à la pression foncière. Cependant, pour eux, le PLU permet tout de même de faire du « cas par cas ».

Enfin, la majorité des élus de la CCPL a une vision du PLU comme outil permettant de « verrouiller » l'urbanisation de la commune. Leur objectif est de tendre vers zéro nouvelle construction pour conserver l'état actuel de leur commune. Ces élus jugent le PLU comme un instrument particulièrement efficace pour leur stratégie de verrou : un PLU « verrou » permet effectivement d'empêcher toute nouvelle construction.

De nombreux élus ont exprimé dans leur expérience des difficultés à créer le PLU, notamment à cause des intérêts individuels des membres du conseil municipal lorsque ceux-ci sont propriétaires de foncier agricole. Chaque membre souhaite alors voir son terrain passer en zone urbaine pour en multiplier la valeur. Les stratégies adoptées face à cette situation varient d'une municipalité à l'autre, certaines se retrouvant dans des situations de conflits, alors que d'autres choisissent une résolution « à l'amiable », avec le passage de quelques parcelles en zone urbaine pour chaque propriétaire du conseil municipal. Enfin, certains élus connaissent des difficultés avec des acteurs extérieurs à la situation de gestion que produit le PLU : certains élus mentionnent des conflits avec certains agriculteurs de leur commune, ou encore des désaccords avec la préfecture, qui « juge » la situation de gestion en question et qui demande aux municipalités de prendre d'autres orientations que celles choisies.

Les PLU sont donc des instruments d'action publique qui sont également contextualisés, au même titre que le SCOT à l'échelle de la CCPL. La majorité des élus de la CCPL utilise cet instrument pour « verrouiller » l'urbanisation sur leur commune, se protégeant ainsi des problèmes causés notamment par le phénomène de cabanisation. Pourtant, si le SCOT est un instrument sensé apporter une cohérence dans l'urbanisation du territoire à l'échelle de la CCPL, le mythe produit par la contextualisation du SCOT, « l'espace de respiration », rentre en conflit ou en contradiction avec les pratiques d'urbanisation des élus. J'ai déjà exploré au chapitre quatre la manière dont les projets de la CCPL pour l'agriculture peuvent être limités

par l'action des communes, notamment dans le cas des tentatives d'installation de nouveaux agriculteurs. Ce décalage illustre bien le barrage entre les apprentissages collectifs qui ont pu se produire à l'échelle de la CCPL par création et diffusion de ce « mythe » d'une part, et la difficulté de ces apprentissages à se transférer à d'autres situations de gestion d'autre part. Les élus pensent et agissent différemment selon qu'ils raisonnent à l'échelle de la CCPL ou de leur commune, et une véritable barrière ou frontière existe entre les deux échelles en termes d'apprentissages.

Si les élus ont validé et continuent à diffuser et défendre le mythe de l'espace de respiration, la volonté de protéger les espaces agricoles, ou du moins espaces naturels, voire même l'envie d'aider les agriculteurs par des actions précises, comme le développement des circuits courts ou l'aide à l'installation, ces objectifs doivent pour eux rester à l'échelle de la CCPL. L'agriculteur qu'ils souhaitent « aider » ou « protéger » devient presque un « ennemi » à l'échelle de la commune, producteur potentiel de « friche » ou de « cabane », et pouvant créer des controverses sous forme de conflits juridiques avec leur municipalité. En ce sens, les apprentissages produits par le mythe ne sont pas tant *faux* qu'ils sont *cloisonnés* par les arènes institutionnelles : un apprentissage produit dans une arène aura du mal à franchir les frontières de cette arène, même si les acteurs restent les mêmes. L'enjeu pour les territoires semble alors apparaître dans la possibilité de faire tomber ces frontières, en encourageant les élus à raisonner sur les deux échelles à la fois.

---

### 6.3. COLLABORATION ET COOPÉRATION : LE SCOT A-T-IL VRAIMENT APPRIS AUX ÉLUS À COOPÉRER ?

---

Les apprentissages collectifs produits lors du SCOT doivent donc être mis en relief, d'une part par rapport aux apprentissages individuels et stratégies créées dans la situation de gestion, d'autre part par rapport aux visions et actions des élus de manière individuelle sur leur commune. Nous devons également nous poser la question de la durabilité des apprentissages de gouvernance *entre* acteurs de la situation de gestion au-delà de celle-ci. Les élus ont produit des apprentissages collectifs pour la production d'un modèle mental partagé (*sensemaking*) et une vision collective commune (*instrument-seizing*), et ont effectivement été amenés à coopérer pour la production d'un consensus dans le projet de territoire. Mais ces apprentissages de gouvernance, en particulier l'apprentissage de la coopération et de la collaboration, ont-ils été transférés hors de la situation de gestion ?

Pour explorer cette question, j'ai analysé la manière dont les élus, hors situation de gestion, coopèrent :

- Entre élus hors du cadre de la CCPL
- Entre élus dans le cadre de la CCPL
- Entre la CCPL comme institution et les municipalités
- Par des élus avec des institutions hors de la CCPL
- Entre la CCPL et des institutions externes.

### 6.3.1. Coopération entre élus hors du cadre de la CCPL

---

En analysant la manière dont les élus parlent les uns des autres dans les entretiens, j'ai surtout identifié un manque de confiance ou d'intérêt pour la collaboration entre élus en dehors du cadre de la CCPL. Plusieurs admettent une absence de coopération voulue (« chacun dans son coin »), notamment pour des actions qu'ils estiment privées, comme l'élaboration du PLU :

*« La coopération avec les autres maires ? C'est "laissez-moi tranquille" ! Chacun ses problèmes ! » (maire de Campagne, entretien du 14 mars 2013)*

Ce manque de collaboration s'exprime parfois par une méfiance envers les autres. Le maire de St Christol explique par exemple se sentir en décalage et « jugé » par les autres élus de la CCPL en raison de sa réussite liée au projet ViaVino sur St Christol :

*« J'ai eu l'impression d'avoir développé une vision en décalage par rapport aux autres. [...] Je me méfiais aussi de la vision clientéliste des élus. Moi j'ai développé ma vision de développement économique lié à un territoire particulier » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013).*

Au-delà des opinions des élus énoncées dans leurs entretiens, ces derniers admettent tout de même des relations deux à deux, qui sont souvent des relations de « voisinage » ou qui passent par des dispositifs liés aux ressources territoriales. Ainsi, trois communes au nord du territoire partageant le même bassin versant coopèrent dans un dispositif de lutte contre les pesticides. D'autres communes ont créé des arrangements, comme Villetelle qui laisse Lunel utiliser son stade pour les événements municipaux sportifs en échange d'une aide financière à l'entretien du stade.

Pourtant, lorsqu'il s'agit de coopérer pour partager son expertise sur des situations que tous ou une grande partie partagent, comme les difficultés liées au problème de cabanisation, ou à la construction des PLU, aucune *communauté de pratique* ne se construit : « *les autres maires ont demandé comment j'ai fait... mais qu'ils se débrouillent* » (maire de Vérargues). Trois élus préconisent plus de coopération, mais de manière variée. Le maire de Boisseron se désole du manque d'action collective au-delà de ce qui existe déjà dans l'arène de la CCPL, en particulier en ce qui concerne l'agriculture :

*« Il faudrait aussi prendre du temps, en dehors de son travail, pour se rencontrer, pour préparer l'avenir. [...] Des communes comme Marsillargues ou Lunel-Viel aussi subissent [le problème de cabanisation]. Il y a, disons la possibilité pour que nous nous regroupions, les communes, pour essayer de le gérer à un niveau plus élevé. [...] Pour le moment chacun travaille un peu dans son coin ; chacun fait sa politique -qui est la même hein —, mais il n'y a pas de transversalité qui voudrait que l'on réfléchisse au fait que ce secteur soit lié à celui-là, que là il va y avoir la ligne TGV, là il va y avoir le doublement de l'autoroute, et qu'est ce qu'on va faire de nos agriculteurs... »* (maire de Boisseron, entretien de décembre 2012)

En termes de gouvernance, le maire de St Christol prône également un changement de mentalité et dans les manières d'agir, c'est-à-dire le besoin d'un apprentissage de troisième boucle à l'échelle de la CCPL, mais se détache un peu de l'aspect collaboratif de la gouvernance pour favoriser l'idée de l'approche transversale du développement territorial introduite par le SCOT. Enfin, le maire de Lunel-Viel souhaite également voir la coopération sur le territoire se développer, mais cela passe selon lui par l'augmentation des compétences et prérogatives de la CCPL, et non par des initiatives non institutionnalisées. Cette augmentation des compétences est possible par le passage de la CCPL en Communauté d'Agglomération.

### 6.3.2. Coopération entre élus dans le cadre de la CCPL

---

La collaboration entre élus dans le cadre de la CCPL est jugée plutôt bonne par certains :

*« On est dans une structure qui reste à taille humaine et de proximité, chaque commune a un vice-président très impliqué. Il faut intégrer les gens pour qu'ils*

*participent au lieu d'être en opposition. Si on partage le travail, on partage la vision des choses » (maire de St Sériès, entretien du 13 mars 2013).*

Dans les faits, les projets mis en discussion dans le conseil de communauté appellent à la collaboration. Par exemple, lors de la mise en place du SCOT, le maire de Lunel, qui ne siégeait pas au conseil, avait été invité à participer à la situation de gestion en tant que maire de la commune urbaine la plus importante du territoire. Malgré les possibles conflits et difficultés qui pouvaient émerger de cette situation, les élus de la CCPL avaient tout de même apprécié sa légitimité à donner un avis sur le SCOT.

Les élus peuvent également se mobiliser collectivement dans des situations politiques. Lorsque le tracé de la nouvelle Ligne Grande Vitesse (LGV) a été modifié, l'emprise nouvelle menant à l'expropriation supplémentaire de terres de qualité pour des viticulteurs, les élus de la CCPL se sont mobilisés et ont réussi à impliquer la CCPL en tant qu'institution dans les négociations avec la préfecture :

*« On en a parlé à la CCPL, les élus vont demander une entrevue avec le préfet pour le sensibiliser à ça » (élu de Lunel, entretien du 21 février 2013)*

*« Tout le monde en parle de ça, on a décidé d'aller voir le préfet. On ne va pas se laisser faire. Mais bon, ils sont très forts, très puissants » (maire de Galargues, entretien du 6 mars 2013).*

*« On a rendez-vous ensemble avec les autres maires devant le préfet. Le président de la CCPL nous soutient même si au début il ne voulait pas. On en a discuté [en conseil de communautés]. On s'est retrouvé avant et on s'est dit qu'il fallait qu'on aborde le sujet au bureau » (maire de Lunel-Viel, entretien du 16 mai 2013)*

La CCPL devient alors dans cette situation le support de la coopération. La contextualisation de la situation problématique, la modification de l'emprise du tracé de la LGV, passe d'une sphère informelle entre maires à une sphère formelle, la CCPL, en enrôlant le président de la CCPL, ce qui apporte une légitimité à l'action collective face aux interlocuteurs externes, la préfecture et le maître d'ouvrage de la LGV.

Les apprentissages de gouvernance territoriale produits par la situation de gestion et cristallisés dans le mythe de l'espace de respiration semblent donc limités à la sphère de la



CCPL. Alors que les élus ont montré leur capacité à travailler ensemble, créer un modèle mental partagé et une vision commune (apprentissages de type *sensemaking*, *sensegiving*, *instrument-seizing*), ces apprentissages sont transférables hors de la situation de gestion, mais pas hors de l'arène de coopération dans laquelle ils ont été créés : le conseil de communauté. Les élus ne semblent pas mobiliser ces apprentissages pour coopérer dans des situations de gestion au-delà de celles produites par la CCPL. Lorsqu'une telle situation se produit, il semble que les élus la réintègrent alors dans le cadre plus institutionnel de la CCPL.

### 6.3.3. Coopération entre la CCPL et les mairies

---

Comme je l'ai déjà indiqué précédemment, la coopération entre la CCPL et les mairies du territoire pose également quelques difficultés. Dans le cadre des mises en place de projets pour l'agriculture, j'ai présenté au chapitre quatre les difficultés auxquelles le pôle « cadre et qualité de vie » était confronté lorsqu'il fallait trouver un accord avec des mairies, par exemple pour l'installation de jeunes agriculteurs. L'élus de Lunel explique ces difficultés en partie à cause d'un manque de vision partagée entre la CCPL et les mairies, qui est ancré dans les différences des compétences de ces deux institutions :

*« La commune n'a pas à travailler sur le développement agricole, c'est une compétence de la CCPL. Donc il y a des visions différentes : ZAE vs chemins de VTT » (élu de Lunel, entretien du 21 février 2013).*

Si les élus siégeant au conseil de communauté ont effectivement produit ce modèle mental partagé, cette vision commune lors de la situation de gestion provoquée par le SCOT, comment expliquer alors que cela soit à *réapprendre* lorsqu'est franchie la frontière institutionnelle ? L'explication tient peut-être au fait que les élus en tant que maires ou conseillers municipaux sont jugés pour leurs actions municipales par leurs électeurs directs, alors que leurs actions seraient plutôt jugées au sein de la Communauté de Communes par leurs pairs, qui sont également leurs électeurs au bureau de la CCPL. Le cadre théorique proposé pour analyser les apprentissages de gouvernance en chapitre deux montre ici l'une de ses limites : il serait alors nécessaire de mobiliser d'autres théories pour comprendre la nature de ces barrières et les moyens possibles pour les levées.

### 6.3.4. Coopération avec l'extérieur du territoire

---

Certains élus, méfiants des autres élus du territoire, préfèrent se tourner vers l'extérieur pour la coopération. Ainsi, le maire de St Christol, qui déclare se sentir en « décalage » avec les autres élus de la CCPL, va chercher des partenariats à l'extérieur du territoire pour le développement territorial de sa commune :

*« Le fil rouge c'est des gens qui nous ont aidés, particulièrement le CAUE34. Ils se sont extrêmement mobilisés chez nous, car ils voulaient en faire un projet pilote - on avait signé une convention : ils ont fait un magazine complet sur le sujet » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013).*

De même, le maire de Vérargues, qui rejette la coopération avec la CCPL (*« Ils ont essayé de me dire "Vérargues il faut faire tant de villas par an"... Mais j'ai dit non, ils font ce qu'ils veulent moi je m'en fiche j'agrandirais pas le village »*), a développé la coopération hors du territoire, et notamment avec le conseil général de l'Hérault, qui l'a accompagné dans la création de son PLU.

Pour les autres élus, j'ai recensé plus de conflits et difficultés dans la collaboration avec l'extérieur du territoire que de véritables situations de coopération. Les maires des communes vont par exemple être confrontés à des difficultés avec les services déconcentrés de l'État (DDTM, préfecture), allant parfois jusqu'à une résolution du conflit en tribunal. Ces rapports compliquent parfois la contextualisation des instruments d'action publique :

*« La préfecture nous a emmerdé. Mon PLU quand je l'ai fait j'ai limité à zéro l'expansion urbaine. J'ai dû négocier des heures et des heures avec la préfecture qui voulait que j'étende le PLU ! » (maire de Lunel-Viel, entretien du 16 mai 2013)*

La CCPL en tant qu'institution connaît également des conflits importants avec les territoires voisins, en particulier la communauté d'agglomération de Montpellier. L'histoire politique du territoire et les enjeux qui ont conduit à la création du mythe d'espace de respiration, et à la transformation du SCOT en dispositif politique, marquent encore aujourd'hui les esprits :

*« C'est le Conseil Général de l'Hérault qui ne voulait pas qu'on fasse un SCOT avec le Gard. On n'était pas écoutés » (maire de Villetelle, entretien du 7 novembre 2013).*

*« Et donc du coup avec l'avis défavorable du département, malgré l'avis favorable de la région qui normalement est un avis prépondérant sur celui du département... le préfet s'est aligné sur le département... Le préfet n'avait déjà pas grand-chose à refuser à Georges Frêche. Donc quelque part il y a une double... On a été cassé sur le SCOT et sur le pays. En fait l'idée c'était de dire "on coupe bien à la frontière de l'Hérault comme ça on est sûrs de ne pas avoir un territoire émergent qui puisse nous échapper". Parce que du coup Lunel devenant le bout de l'Hérault, forcément il doit tomber dans le giron de Montpellier. C'était ça un peu la logique » (directeur de la CCPL, entretien du 18 avril 2014).*

### 6.3.5. Coopération sur le territoire de la CCPL : quels apprentissages nécessaires ?

---

Malgré les écarts notables entre les apprentissages de gouvernance produits par la situation de gestion du SCOT et la manière dont ceux-ci peuvent être mobilisés hors de la situation de gestion, plusieurs élus identifient des *conditions à l'action collective*, apprentissages reconnus comme nécessaires pour faire évoluer les acteurs dans leur pratique de la coopération et donc de la gouvernance territoriale. Ces acteurs sont pour la plupart les mêmes acteurs qui « reconnaissent » l'intérêt de la coopération et que j'ai identifiés comme ayant « acquis » cet apprentissage de troisième boucle.

La première condition à l'action collective repérée est la **capacité à se mobiliser autour d'un problème commun**. À l'image de l'action collective impulsée par la controverse du tracé de la ligne LGV, la « situation problématique » semble être un moyen efficace de création d'action collective et donc d'apprentissages de gouvernance. Pourtant, la naissance d'un problème partagé ne suffit pas en soi à l'émergence de l'action collective, comme en témoignent les multiples difficultés rencontrées par de nombreux élus et mentionnées plus haut (difficultés de création des PLU, problèmes de cabanisation, etc.).

La deuxième condition à l'action collective, mentionnée par trois élus, les maires de Campagne, St Christol et St Nazaire de Pézan, est la nécessité d'une certaine **cohérence politique**, que l'on peut rapprocher de l'idée de proximité organisationnelle, favorisant les apprentissages dans certaines situations, comme les apprentissages interorganisationnels par exemple, parce que la production de modèles mentaux partagés en sera plus facile :

*« L'atout quand on a démarré c'est que le zonage du SCOT était identique à la CCPL. Il y avait une cohérence politique, géographique. Ça facilitait les choses : on avait affaire aux mêmes élus, on gérait les mêmes choses administratives » (maire de St Christol, entretien du 25 octobre 2013).*

L'idée d'une **cohérence géographique** comme facilitatrice de l'action collective rejoint également l'idée de *proximité géographique* dans la littérature s'intéressant aux facteurs favorables à l'apprentissage (Torre, 2000).

Plusieurs élus et une animatrice reconnaissent également la nécessité d'apprendre à **se connaître** comme premier apprentissage dans l'action collective avant de pouvoir travailler ensemble. Cela rejoint l'idée de création du modèle mental partagé, ainsi que du besoin d'interconnaissance qui facilite le dialogue, la compréhension, mais également l'empathie sur des positions ou idées éventuellement différentes :

*« On a essayé qu'ils connaissent mieux les territoires en dehors de leur commune et c'est passé par plein de petites choses... Il y a eu un travail de prise de conscience » (animatrice SCOT, entretien du 7 février 2013).*

Cette interconnaissance peut passer par exemple par la pratique :

*« Il faut intégrer les gens pour qu'ils participent au lieu d'être en opposition. Si on partage le travail, on partage la vision des choses » (maire de St Sériès, entretien du 13 mars 2013).*

La capacité de certains acteurs du territoire à identifier les conditions de l'action collective suggère les traces du fameux « deutéro-apprentissage » ou capacité d'apprendre à apprendre. Cet apprentissage est nécessaire si l'organisation, ici le territoire, veut pouvoir se libérer de ce « problème commun » comme déclencheur d'une situation d'action collective et donc d'apprentissage de gouvernance. À la place, une organisation ou un territoire possédant ce deutéro-apprentissage pourrait provoquer de manière spontanée des situations d'action collective et donc produire des apprentissages de gouvernance indépendamment d'une situation de gestion « problématique ».

---

## CONCLUSION

---

J'ai proposé dans ce chapitre d'explorer les apprentissages individuels chez les élus de la CCPL, à la fois derrière la production du mythe de l'espace de respiration, mais également comme produit de la traduction du mythe.

J'ai en première partie analysé la manière dont les stratégies individuelles et la nature de l'enrôlement lors de la situation de gestion du SCOT ont à la fois influencé la qualité des apprentissages individuels (durabilité, conformité avec le mythe), mais également les apprentissages collectifs et donc le mythe lui-même.

En deuxième partie, j'ai analysé la manière dont les élus abordent la question de l'agriculture et des agriculteurs. En étudiant comment ces visions se traduisent en actions concrètes, notamment dans la contextualisation des instruments (PLU), j'ai montré la contradiction, le cloisonnement entre d'une part la volonté politique au sein de la CCPL, protéger les espaces naturels – verts et agricoles – notamment en leur qualité de paysage, et les pratiques individuelles sur les communes : le « verrouillage » de l'urbanisation dans les PLU pour lutter contre la cabanisation rendant difficile l'installation de nouveaux agriculteurs, et donc produisant des « friches » non cultivées. Ce paradoxe révèle en fait un cloisonnement des apprentissages dans les arènes institutionnelles (CCPL vs municipalités).

Si la situation de gestion provoquée par le SCOT a produit des apprentissages de gouvernance collectifs, et notamment le partage d'un modèle mental, la création de sens commun, la création d'une vision commune... ces apprentissages ne se transfèrent pas nécessairement aux autres arènes possibles de coopération et collaboration. La coopération au sein de la CCPL est établie, mais devient alors le chemin privilégié et souhaité de toute tentative de collaboration ou construction de situation de gestion. Des barrières existent donc et freinent véritablement la résolution de problèmes vécus et partagés par les élus du territoire, comme la gestion de la cabanisation, dont une gestion partagée pourrait par exemple apporter d'autres solutions que le verrou systématique des possibilités d'urbanisation, ou des situations difficiles de création de PLU, en témoigne la durée de ces situations de gestion pour certaines municipalités, les conflits potentiels avec préfecture ou DDTM, etc.

Pourtant, la capacité de certains élus à reconnaître les conditions nécessaires à une action collective plus systématique laisse présager la présence d'une capacité chez les acteurs de la CCPL de créer le « deutéro-apprentissage » ou possibilité d'apprendre à apprendre. Ce type

de comportement permettrait de transformer le territoire de la CCPL en véritable *organisation apprenante*.



## **PARTIE TROIS**

# **PROMOUVOIR L'ACTION COLLECTIVE PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE – QUELS APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB ?**

---

Dans cette partie, je présente les résultats de la deuxième étude de cas, sur la province d'El Hajeb, au Maroc. De manière similaire à la partie deux, cette partie se décompose en une introduction et trois chapitres.

L'introduction présentera les caractéristiques de la province et le contexte national, ainsi que les instruments d'action publique rencontrés sur le terrain.

Dans le chapitre sept, j'aborde de manière globale les instruments, les acteurs et les formes d'action collective en lien avec l'agriculture rencontrés sur la province d'El Hajeb. J'analyse ces composantes pour proposer une première lecture des apprentissages de gouvernance sur le territoire.

Dans le chapitre huit, j'analyse à l'échelle des communes les instruments d'action publique auxquels les acteurs peuvent être confrontés (Agenda 21, Plans Communaux de Développement), et les apprentissages de gouvernance que la contextualisation de ces instruments peuvent produire. J'illustre ces relations par un sous-cas : celui de la commune de Sebâa Ayoun.

Dans le chapitre neuf, j'étudie la capacité des agriculteurs à participer aux formes d'action collective dans le contexte d'un instrument précis, le Plan Maroc Vert. J'analyse les apprentissages que ces formes d'action collective produisent et les apprentissages particulièrement nécessaires à l'existence de celles-ci.



<b>INTRODUCTION PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS.....</b>	<b>241</b>
---	------------

## **CHAPITRE SEPT INSTRUMENTS, ACTEURS ET ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB..... 249**

7.1. INSTRUMENTS ET OUTILS.....	249
7.1.1. Une prolifération d'instruments.....	249
7.1.2. Outils pour les apprentissages de la gouvernance.....	252
7.2. ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE .....	256
7.2.1. Formes d'action collective .....	257
7.2.2. Évolution de l'action collective .....	266
7.3. APPRENTISSAGES POUR L'ACTION COLLECTIVE.....	274
7.3.1. Intérêt pour l'action collective .....	275
7.3.2. Conditions à l'action collective.....	276
7.3.3. Place du « leader » (les moteurs de l'action collective).....	280
7.3.4. Classification des apprentissages repérés .....	282

## **CHAPITRE HUIT ACTION COLLECTIVE À L'ÉCHELLE DES COMMUNES : TENTATIVES DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ..... 289**

8.1. APPRENTISSAGES DANS LES COMMUNES URBAINES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE D'UN AGENDA 21 .....	289
8.1.1. L'Agenda 21.....	289
8.1.2. Le programme d'accompagnement et les formations.....	293
8.1.3. Apprentissages produits par l'instrument sur la province .....	297
8.2. SITUATION DE GESTION DANS LES COMMUNES RURALES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE DES PLANS COMMUNAUX DE DÉVELOPPEMENT .....	303
8.2.1. Le plan communal de développement .....	303
8.2.2. Le programme d'accompagnement .....	307
8.2.3. Apprentissages de gouvernance.....	310
8.3. EXEMPLE DE LA COMMUNE DE SEBÂA AYOUNE : QUELLE ARTICULATION DE L'URBAIN ET DU RURAL DANS LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE ?.....	312
8.3.1. Vue d'ensemble de la commune .....	313
8.3.2. Expérience de l'Agenda 21 : quelle contextualisation ? .....	319

## **CHAPITRE NEUF ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE : L'EXPÉRIENCE DES COOPÉRATIVES ..... 327**

9.1. LA COOPÉRATIVE AGRICOLE AU MAROC .....	328
9.1.1. La coopérative agricole, un nom qui dissimule trois formes.....	328
9.1.2. Coopérative et Plan Maroc Vert.....	330
9.2. COOPÉRATIVES DE LA PROVINCE D'EL HAJEB : CINQ ÉTATS D'AVANCEMENT .....	335
9.2.1. Niveau 1 : La coopérative à l'état « d'idée ».....	335
9.2.1. Niveau 2 : La coopérative en état de « demande » .....	338
9.2.2. Niveau 3 : La coopérative en phase de « croissance ».....	339
9.2.3. Niveau 4 : La coopérative en phase « d'expansion ».....	341
9.2.4. Niveau 0 : La coopérative en « sommeil » .....	342
9.3. APPRENTISSAGES DE COOPÉRATION .....	343
9.3.1. Les freins à la création des coopératives .....	344
9.3.2. Les facteurs de pérennité de la coopération .....	348
9.3.3. Vers une grille d'analyse des leviers de coopération .....	350

# **INTRODUCTION**

## **PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS**

---

Cette étude de cas a été réalisée de 2012 à 2014, avec une série de 4 séjours sur le terrain allant de 1 à 6 semaines. J'ai effectué un total de 30 entretiens avec des élus, employés de municipalités, employés d'administrations et agriculteurs. Certains entretiens ont été plus généraux et moins centrés sur la province d'El Hajeb (entretien à l'Agence Urbaine de Meknès, à la préfecture de Meknès), mais ont tout de même permis de comprendre le contexte global de la gouvernance territoriale au Maroc. D'autres entretiens ont été très ciblés sur des sites en particulier (Sebâa Ayounne par exemple).

Cette étude de cas sur les apprentissages de gouvernance à la province d'El Hajeb contient trois sous-cas, chacun rattaché à la contextualisation d'un instrument d'action publique particulier : l'Agenda 21, le Plan Communal de Développement, et le Plan Maroc Vert. Dans le cadre du projet DAUME, j'ai réalisé une partie de ces entretiens en collaboration avec des chercheurs du projet. Je préciserai en introduction de chapitres les éléments d'analyse qui sont le fruit de cette collaboration.

---

### **A. LA PROVINCE D'EL HAJEB**

---

La province d'El Hajeb se situe dans la plaine du Saïs, au sud-est de la préfecture de Meknès. Elle s'étend sur 220 870 ha et est bordée au sud-ouest par la province de Khemisset, au sud par les provinces de Khenifra et Ifrane, et à l'est par la province de Séfrou. Elle est composée de quatre communes urbaines (Sebâa Ayounne, Aïn Taoujdate, Agouraï et El Hajeb) et 12 communes rurales. La population (92 000 habitants<sup>47</sup>) se concentre principalement dans les communes urbaines (13 000 à 28 000 habitants par commune urbaine).

La province connaît un fort accroissement démographique dans sa partie nord-est, en particulier au niveau des communes urbaines de Sebâa Ayounne et Aïn Taoujdate, mais également en zone rurale autour de ces communes, en raison de la proximité de Meknès et Fès. Le taux d'accroissement varie de 3 % (de 1994 à 2004) en zone rurale jusqu'à 5 % en zone urbaine (Sebâa Ayounne). En revanche, le sud-ouest de la province connaît un

---

<sup>47</sup> D'après le recensement de 2004

phénomène inverse de dépeuplement avec des taux d'accroissement inférieurs à 1 voir négatifs dans les communes rurales.

**Découpage administratif**

**Légende**

- ★ Chef-lieu provincial
- Ville
- Centre urbain
- Limite des cercles
- Limite des communes
- Commune urbaine
- Commune rurale
- Cercles**
  - Cercle d'AGOURAI
  - Cercle d'AIN TAOUDJATE
  - Cercle d'EL HAJEB

Source : Direction de la Conservation Foncière, de la Topographie et de la Cartographie

**Indicateurs provinciaux**

Indicateurs provinciaux	Territoire et démographie (RGPH 2004)	Occupation du sol (RGA 1996) (en Ha)
<b>Découpage communal</b>	Superficie : 2 210 Km <sup>2</sup>	SAU : 126 500
Municipalités : 4	Nombre d'habitants : 216 388	SAU irriguée : 18 500
Communes rurales : 12	Nombre de ménages : 41 018	SAU bour : 108 055
	TAMA 94-2004 : 1,7 %	Parcours : 60 760
	ISF : 1,7	Forêt : 33 740
	Densité : 98 Hab./Km <sup>2</sup>	
	Taux d'urbanisation : 42,7 %	

Ainsi, si toute la province ne peut être qualifiée de *périurbaine*, la partie sud-est, en particulier le cercle d'Aïn Taoujdate, peut être qualifiée de périurbaine en raison de sa dynamique démographique et de sa localisation proche d'un axe de développement important. Si j'ai délimité la province comme étude de cas, c'est en fait sur sa moitié est que j'ai conduit les entretiens. El Hajeb, son chef-lieu, étant le siège des administrations, j'y ai effectué des entretiens avec des employés de la DPA notamment. La plupart des autres entretiens (élus, employés municipaux, associations et agriculteurs) ont été effectués sur les communes urbaines de Sebâa Ayoun et Aïn Taoujdate, avec une exception pour un entretien avec le président de la commune rurale d'Aït Harzellah.

La province d'El Hajeb a une surface agricole utile (SAU) de 146 000 ha<sup>48</sup>, en majorité de bonne qualité. La majorité du foncier agricole a le statut de « melk », c'est-à-dire du foncier privé. La céréaliculture (blé tendre) domine la production agricole en surface (53 % de la SAU), et la production arboricole suit avec l'olivier et la vigne. La production maraîchère concerne surtout l'oignon et la pomme de terre.

Selon la Direction Provinciale de l'Agriculture (DPA) d'El Hajeb, on compte sur la province 60 associations agricoles, 60 coopératives de la réforme agraire, qui sont en grande majorité aujourd'hui en arrêt<sup>49</sup>, 30 coopératives hors réforme agraire dont 27 en activité, et 16 coopératives d'élevage.

---

## B. ORGANISATION TERRITORIALE : DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION AU MAROC

---

Le processus de décentralisation et de déconcentration au Maroc est entamé en 1956, mais ne prend de l'importance qu'à partir de 1982, date à laquelle les communes gagnent en liberté et droits (Planel, 2009). Aujourd'hui, à pratiquement chaque niveau, les collectivités décentralisées sont accompagnées de services déconcentrés de l'État. L'organisation diffère légèrement selon que l'on se situe en zone urbaine ou rurale.

Pour le découpage administratif en zone rurale, l'échelle la plus petite est celle du douar, sorte de « quartier ». Le responsable administratif représentant l'État est le Mokadem, et le représentant élu est un conseiller siégeant au conseil de la commune à laquelle le douar est

---

<sup>48</sup> Source : DPA d'El Hajeb

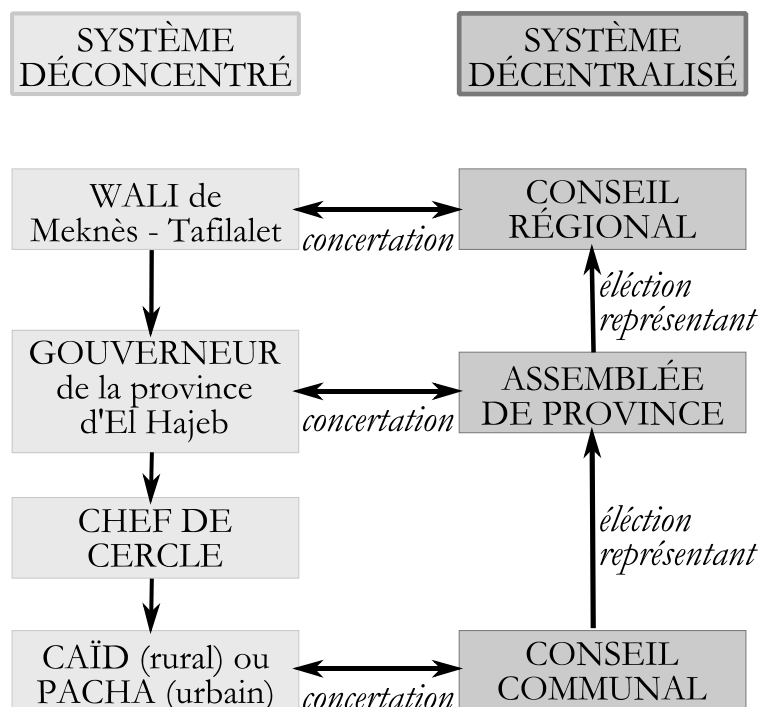
<sup>49</sup> Voir chapitre neuf

rattaché. Au niveau plus large de la commune, le représentant de l'État est le secrétaire général de la commune et celle-ci est organisée par un conseil communal, qui est issu des élus des douars de la commune, et qui élit un président de commune. Plusieurs communes se regroupent pour former le Caïdat, circonscription administrative dirigée par le Caïd, représentant de l'État. Plusieurs caïdats forment alors *le cercle*. Les conseillers de la commune élisent en leur sein un représentant qui siégera au conseil provincial, instance élue de la province qui est elle administrée par le *gouverneur*. Enfin, le conseil provincial élit un représentant au conseil régional, instance élue de la région, dont l'équivalent administratif est la *wilaya*, dirigée par le *Wali*.

Dans les zones à forte dominante urbaine, les cercles sont remplacés par les districts, et la province par la préfecture et le conseil préfectoral.

Ainsi, la province d'El Hajeb, située dans la région de Meknès-Tafilalet, possède son conseil provincial ainsi qu'un gouverneur. Elle est composée de trois cercles, et donc trois caïdats, etc.

FIGURE I3-B DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION À LA PROVINCE D'EL HAJEB



Dans cette organisation, le poids du Ministère de l'Intérieur se fait ressentir sur les collectivités territoriales tout au long de la « chaîne » de déconcentration. Au niveau du

conseil communal, les élus et notamment le président sont fortement restreints dans leur action par l'approbation du Caïd pour toutes les décisions de la commune.

---

## C. LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

---

Je présente ci-dessous les trois instruments d'action publique étudiés sur la province d'El Hajeb dans mon étude de cas. L'Agenda 21 est un instrument créé à l'échelle internationale alors que le PCD et le PMV sont deux instruments créés à l'échelle nationale.

### L'Agenda 21

---

Le nom « Agenda 21 » signifie « plan d'action pour le 21<sup>ème</sup> siècle ». Il a été adopté au sommet de la terre à Rio en 1992, et il est à la disposition de tous ceux qui souhaitent définir les axes et objectifs de leur organisation, qu'elle soit publique ou privée, en fonction des principes du développement durable (économique, social et environnemental).

Si l'Agenda 21 peut-être décliné dans les organisations privées (entreprises et associations), il est particulièrement encouragé au niveau des collectivités territoriales, et prend alors le nom d'Agenda 21 local. L'objectif est d'adosser aux principes du développement durable son « quatrième pilier », celui de la gouvernance. Au Maroc, cette gouvernance s'appelle la Planification Stratégique Participative (PSP).

L'Agenda 21 est traditionnellement piloté par un comité local. Si la phase d'élaboration du document écrit de l'instrument sert en particulier d'expérience de gouvernance participative, notamment avec la tenue d'ateliers de réflexion, le document lui-même sert de support à l'action pour la collectivité. Il peut ainsi aller jusqu'à contenir des engagements, comme par exemple un indicateur de réduction des déchets, ou des projets à développer pour la durabilité de la collectivité. Cependant, l'Agenda 21 n'est ni prescriptif ni contraignant. Nulle loi n'oblige les collectivités à respecter les projets et mesures proposés dans le document rédigé. Il s'agit plutôt d'une forme d'*engagement* auprès des partenaires, mais également des citoyens. À ce titre, l'Agenda 21 apparaît alors comme étant un instrument d'action publique à visée plutôt *incitative* (Le Galès et Lascoumes, 2005).

## Le Plan Communal de Développement

---

Le Plan Communal de Développement (PCD) est introduit dans la Charte Communale de 2002, modifiée en 2009. À l'opposé de l'Agenda 21, le PCD est un instrument d'action publique dont les circonstances permettent de l'assimiler à un instrument obligatoire : si les communes n'ont pas une obligation *stricto sensu* de produire leur PCD, l'absence de document bloque la possibilité pour ces communes de demander des subventions aux institutions marocaines pour leurs projets.

Le document rédigé du PCD doit obligatoirement comporter un diagnostic de la commune présentant notamment son potentiel économique et social, les besoins de la commune (identifiés en concertation avec les acteurs locaux, dont la population), et un prévisionnel des ressources et dépenses des trois années à venir tenant compte des projets de développement proposés.

Au-delà d'un simple outil de planification, le document ainsi rédigé devient un véritable *plaidoyer* pour les financeurs potentiels des projets de la commune, celle-ci pouvant montrer une « preuve » de ses besoins argumentée par l'appui de la Planification Stratégique Participative.

Si les communes urbaines au Maroc ont l'autonomie pour organiser leurs PCD, les communes rurales sont accompagnées par le Ministère de l'Intérieur, notamment via la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales) qui propose un certain nombre de partenariats avec des institutions nationales et internationales pour dérouler des programmes d'accompagnement des PCD en zones rurales.

## Le Plan Maroc Vert

---

Le Plan Maroc Vert (PMV) est un instrument d'action publique porté par le Ministère de l'Agriculture qui vise à moderniser l'agriculture marocaine. Cet instrument a été mis en place notamment en raison de la hausse brutale des prix de produits alimentaires en 2008 qui a été accompagnée par la stagnation de la production de produits de consommation de base (céréales, lait et huile). Le PMV, se déroulant sur dix ans (de 2008 à 2018), vise donc à libérer le marché marocain des hausses de prix sur les importations en augmentant sa capacité de production.

Dans une logique de double action, le PMV se décline en deux piliers. Le pilier I, doté de 110 à 150 milliards de dirhams sur les dix années, vise le développement de l'agriculture à haute valeur ajoutée et fortement productive, notamment en encourageant les agrégations. Ces dernières consistent par exemple à rapprocher des investisseurs exploitants possédant une force de production suffisante (100 ha minimum par unité, capacité managériale de l'exploitant, etc.) avec des petits ou moyens exploitants, les « agrégés ». Le pilier II, doté de 15 à 20 milliards de dirhams, vise quant à lui à apporter des subventions aux petits exploitants, plutôt dans un objectif de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Pour se faire, ces derniers doivent se constituer en OPA (Organisation Professionnelle Agricole), à savoir en association, coopérative ou GIE (Groupement d'Intérêt Économique). La coopérative semble en fait être la forme d'OPA privilégiée par l'administration (DPA, CT).

Le PMV se décline ensuite en PAR (Plan Agricole Régional), les filières à développer étant décidées au niveau de la région en fonction des forces et faiblesses de celle-ci (Akesbi, 2013). Pour la région de Meknès-Tafilalet, où se situe la province d'El Hajeb, le PAR vise à développer à la fois la production en irrigué (palmier dattier, pommier, vigne, cultures maraîchères, olivier, céréales et tournesol) et en bour (olivier et céréales). Les filières retenues pour la production animale sont les filières de viande rouge, de lait, la filière avicole et la filière apicole.

Dans le cadre de cette étude de cas, nous nous sommes focalisés sur le pilier II et le rapport entre l'instrument et la capacité des acteurs à se constituer en coopératives. Dans ce contexte, le PMV prévoit l'accompagnement des petits exploitants et des coopératives par la DPA et les CT, ceux-ci ayant une injonction de résultat sur le nombre de projets financés par leur enveloppe. Dans le cadre du PAR, le pilier II vise surtout à accompagner la reconversion des céréales, qui est la culture majoritaire notamment sur la province d'El Hajeb, en culture de l'olivier, mais aussi en maraîchage et en apiculture. Le PAR cherche également à encourager la valorisation des produits du terroir. Par exemple, une coopérative d'anis vert à El Hajeb a bénéficié de subventions du pilier II.





# **CHAPITRE SEPT      INSTRUMENTS, ACTEURS ET ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB**

---

## **Quels apprentissages de gouvernance dans l'action collective ?**

Ce chapitre présente une analyse générale de l'étude de cas de la province d'El Hajeb. Il est réparti en analyse des instruments d'action publique, les acteurs qui y sont confrontés, et les formes d'action collective présentes dans la province d'El Hajeb. Enfin, les apprentissages de gouvernance liés à ces formes d'action collective sont analysés.

---

## **7.1. INSTRUMENTS ET OUTILS**

---

### **7.1.1. Une prolifération d'instruments**

---

J'ai recensé, à partir d'entretiens avec les acteurs locaux, neuf instruments présents ou mobilisés sur le territoire de la province d'El Hajeb. Ces instruments sont soit directement impliqués dans le maintien de l'agriculture, soit peuvent potentiellement les impliquer. Ils sont présentés dans le tableau 7-1 ci-après.

En recensant les instruments, j'ai également remarqué lesquels étaient discutés par les acteurs, selon qu'ils sont animateurs territoriaux, employés au ministère, agriculteurs ou membres d'une association. La manière dont les agriculteurs peuvent parler de manière interchangeable de l'INDH ou du PMV pour la recherche de subvention, par exemple, semble indiquer que ces instruments sont assez bien assimilés par les acteurs locaux.

TABLEAU 7-1 INSTRUMENTS IDENTIFIÉS SUR LE TERRITOIRE D'EL HAJEB

INSTRUMENT	DESCRIPTION
<i>INDH ou initiative nationale pour le développement humain</i>	Instrument mis en place par l'État pour encourager le développement et lutter contre la pauvreté. La majorité des personnes interrogées l'associe avec la possibilité d'obtenir des subventions par le programme pour créer des projets (subventions aux associations) ou moderniser leur exploitation (subventions aux agriculteurs).
<i>PCD (Plan Communal de Développement)</i>	Instrument à l'échelle communale dont le but est d'organiser un diagnostic territorial et de proposer un plan de développement pour la municipalité. Les acteurs territoriaux associent également cet instrument avec la possibilité d'obtenir des subventions, le PCD servant de <i>plaidoyer</i> aux financeurs de projets.
<i>Agenda 21</i>	Instrument proposé pour la première fois par la conférence de Rio en 1992. Il s'agit d'un document permettant d'organiser le développement durable à l'échelle locale, en invitant ceux qui le construisent à réfléchir, sur leur territoire, à l'articulation entre développement économique, social et environnemental, dans une optique de « bonne gouvernance ».
<i>PMV (Plan Maroc Vert)</i>	Plan de financement de l'agriculture au Maroc, constitué en deux piliers. Le pilier I est destiné à la modernisation de grandes exploitations agricoles et à la création d' <i>agréats</i> d'exploitants et d'industries agroalimentaires. Le pilier II est destiné principalement à la lutte contre la pauvreté et au soutien de l'agriculture familiale par l'apport de subventions. Celles-ci sont cependant conditionnées par le regroupement des demandeurs de subventions en association, coopérative ou GIE (groupement d'intérêt économique).
<i>SRA (Schéma Régional d'Aménagement)</i>	Instrument de planification territoriale à l'échelle régionale. Son objectif est d'organiser la cohérence des politiques publiques au niveau de la région.
<i>PAU (Plan d'Aménagement Urbain)</i>	Visé à produire un document précisant la qualité de zones dans les communes (constructibles, non constructibles, etc.).
<i>Diagnostic Participatif Urbain</i>	Partie du PAU. Son objectif est de produire un diagnostic (environnemental, social et économique) de la commune avec la participation des acteurs (associatifs, institutionnels).
<i>FDA (Fond de Développement Agricole)</i>	Instrument dont le but est de faciliter l'investissement privé pour l'agriculture. Tout comme le PMV, il est aujourd'hui également orienté sur des principes d'agrégation des exploitants.
<i>PAPCO (Programme d'Appui à la Planification Communale)</i>	Instrument mis en place notamment par l'ADS (Agence de Développement Social) pour accompagner les communes rurales de la province d'El Hajeb dans la mise en place de leurs PCD. Il fait écho au <b>programme d'aide à l'Agenda 21</b> lancé dans les quatre villes urbaines de la province pour l'aide à la mise en place d'Agenda 21.

En comptant toutes les fois où ces instruments sont nommés, j'ai remarqué tout d'abord que l'INDH est l'instrument qui est le plus discuté. Il est mentionné par des agriculteurs, les

agents de développement communaux, des élus communaux, un employé du Centre de Travaux d'Aïn Taoujdate et l'Agence de Développement Social. Tous les autres instruments ne sont mentionnés que par un ou deux types d'acteurs les plus concernés par ces instruments en particulier. Le PCD par exemple est mentionné par l'agent de développement et un employé du Ministère de l'Habitat, alors que le PMV est mentionné par les agriculteurs et la DPA (Direction Provinciale à l'Agriculture). Les instruments connus sur le territoire sont donc en général mentionnés de manière spécifique par les cibles de ces instruments (commune, agriculteurs) ou par les acteurs chargés de l'accompagnement ou du suivi de ces instruments (DPA, Ministère de l'Habitat, Agence Urbaine, etc.).

Ces instruments d'action publique sont sources potentielles, ou « déclencheurs », d'apprentissages sur le territoire de la province. La mobilisation d'outils tels que les formations par exemple produit des apprentissages de gouvernance pour les participants de ces formations (voir 7.1.2). Ces instruments ont en commun une forte mobilisation de l'action collective, avec comme *philosophie gestionnaire* une forme de croyance en cette action collective : les subventions sont dépensées *sous condition* d'action collective (Plan Maroc Vert, INDH), les instruments d'organisation territoriale sont accompagnés par des outils de formation à l'action collective, la gouvernance, en particulier dans sa forme *participative*, étant un axe transversal de ces instruments (PCD, Agenda 21, PAU, etc.).

La contextualisation du Plan Maroc Vert, des Plans Communaux de Développement et de l'Agenda 21 et les apprentissages produits par celle-ci seront discutés plus en détail aux chapitres huit et neuf.

#### 7.1.1.1. Instruments produits sur/pour la province par les acteurs locaux

---

Plusieurs instruments mentionnés sont également des instruments créés par les acteurs de la province ou pour le contexte particulier de la province. Le PAPCO par exemple, mentionné précédemment, est un instrument d'accompagnement spécifiquement créé pour les communes rurales de la province d'El Hajeb, piloté par l'ADS de Meknès. Le programme d'accompagnement aux Agendas 21 a également été produit pour les communes urbaines de la province (Agouraï, Sebâa Ayoune, El Hajeb et Aïn Taoujdate). Un instrument similaire a été déployé dans la région de Marrakech et dans les provinces du sud du Maroc.

À une échelle plus réduite, des instruments ont également été créés par des acteurs locaux (municipalité, centre de travaux). Ainsi, un employé de la municipalité de Sebâa Ayoune a

tenté de créer un « bureau de communication », composé de cet employé et de membres du conseil communautaire, pour promouvoir et faciliter les échanges entre les différentes parties de la gouvernance (élus, acteurs de la société civile, employés municipaux). Cependant, si le bureau existe encore aujourd'hui, l'employé municipal m'explique qu'il n'est plus en fonctionnement.

Le responsable de l'évaluation des projets de création de coopératives agricoles au CT d'Aïn Taoujdate a également créé un outil pour évaluer ces projets. Se basant sur ses connaissances et son expérience, il a construit un protocole d'évaluation à partir d'indicateurs et de questionnaires, mais également de critères plus subjectifs. Cet instrument, construit d'après lui pour combler le « manque » des indications non fournies par l'administration, ne semble pas être partagé avec les autres CT, ni avec les acteurs concernés par la construction de coopératives (agriculteurs, accompagnateurs comme l'ODCO, office du développement de la coopération).

Ces exemples témoignent de l'innovation de la part des acteurs pour favoriser le travail territorial, la coopération et la coordination. Cependant, à part le bureau de communication, les outils créés par les acteurs visent le travail technique et non l'élaboration d'un projet territorial commun, et ne permettent donc pas la production de sens ou langage commun.

### 7.1.2. Outils pour les apprentissages de la gouvernance

---

J'ai également recensé les outils mobilisés pour les apprentissages de la gouvernance. Il semble en effet que les apprentissages de gouvernance dans de nombreuses situations à la province d'El Hajeb sont un résultat conscient et recherché par les acteurs qui mettent en place ces outils. Ces outils de l'apprentissage analysés produisent sur la province d'El Hajeb quatre types d'apprentissages de gouvernance.

Ils peuvent tout d'abord produire un apprentissage chez les acteurs concernés de leurs **rôles** dans les situations de gouvernance, notamment dans le contexte des réformes territoriales et de la poursuite de la décentralisation et de la déconcentration, notamment par la charte communale de 2002 :

*« Les gens ont compris leur rôle, grâce à l'A21, dans le développement local, surtout quand on a organisé des formations pour les élus... Surtout sur le thème de la charte communale, de la planification stratégique participative, du plan de*

*communication, de la formation au plaidoyer... » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

Cet apprentissage des rôles permet de renforcer le fonctionnement de l'action collective selon le paradigme de la gouvernance territoriale. Par exemple, les élus effectuant cet apprentissage du « rôle » de l'élu apprennent non plus à décider seuls des projets et des besoins du territoire, mais vont savoir collaborer avec les habitants et autres « experts d'usage ». Ces réunions développent également **l'interconnaissance**, à la fois des acteurs entre eux, mais aussi du rôle de chacun. Les acteurs apprennent non seulement quel est leur rôle dans le paradigme de la gouvernance territoriale, mais également à qui s'adresser par exemple pour telle action ou tel projet.

Le deuxième type d'apprentissages de gouvernance produit par ces outils concerne la **communication**. Les formations aux acteurs permettent à ces derniers d'apprendre à communiquer, à la fois entre eux, mais également avec l'extérieur :

*« C'est utile pour tout. Par exemple, j'ai appris comment parler aux gens, comment négocier les créations de projets » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012, à propos de formations dans le cadre du programme d'accompagnement aux Agendas 21 de la province d'El Hajeb)*

Cet apprentissage de la « communication » permet d'améliorer les situations d'action collective, notamment lors des réunions, mais également de construire un modèle mental partagé. En effet, une forte capacité à communiquer permet de construire un *langage commun*, facilitant les apprentissages de troisième boucle.

Le troisième type d'apprentissage de gouvernance entre dans le processus de **contextualisation des instruments**. Les formations par exemple permettent également aux acteurs de se familiariser avec les instruments d'action publique et de prendre connaissance avec la « logique » de gouvernance dans laquelle ils s'inscrivent :

*« L'idée de [faire une coopérative pour demander des subventions du PMV] vient de la réunion [de formation] avec la DPA » (un agriculteur de la commune de Sebâa Ayoune).*

Enfin, certains outils permettent de **transférer les connaissances** d'un acteur à l'autre. C'est le cas par exemple des « visites de terrain » lorsque les membres d'une coopérative vont voir comment s'organise telle autre coopérative qui « marche bien ». Cela peut leur permettre de comprendre les raisons du succès, et de discuter des apprentissages déjà réalisés par la coopérative plus ancienne :

*« Si on trouve une coopérative qui marche bien, on invite ceux qui ont des difficultés pour savoir les raisons de la réussite, et partager l'expérience, par exemple la coopérative de "terroir" (production de miel) à Taoudate, ou la coopérative de céréales. La coopérative laitière de Taoudate aussi est une bonne coopérative qui marche très bien à l'échelle nationale. On fait toujours visiter celle-là qui est exemplaire » (directeur du CT d'Aïn Taoudate, 13 juin 2013).*

### 7.1.2.1. Importance de la formation

Ces apprentissages sont donc des processus de production de connaissances et savoir-faire pour communiquer, comprendre les rôles de chaque acteur dans la situation, s'emparer des instruments pour les contextualiser, etc. Ils sont principalement produits par un outil en particulier : la formation. Dans de nombreuses situations de gestion, des formations sont mises en place pour les acteurs territoriaux. Dans le cadre du Plan Maroc Vert, de l'accompagnement à la mise en place d'Agendas 21, du programme PAPCO, des formations ont été délivrées aux élus, responsables d'associations et agriculteurs pour à la fois développer la connaissance technique de ces acteurs, mais également leur capacité à coopérer et utiliser les instruments d'action publique.

Ces formations prennent deux formes :

- 1) La première est celle d'une réunion, composée d'acteurs « apprenants » et d'enseignants. Ces réunions sont en règle générale organisées pour l'ensemble d'une catégorie d'acteurs de la province, au siège de celle-ci (El Hajeb). Ainsi, les élus concernés par le programme d'accompagnement à l'Agenda 21 des quatre communes urbaines ont été invités à participer à des réunions de formation à la commune d'El Hajeb. De même, les acteurs associatifs concernés par ce programme ont également été conviés à d'autres sessions de formations spécifiques à leurs besoins à El Hajeb.

- 2) L'autre forme prise par l'outil formation est la « visite de terrain ». Certaines formations, comme celles obtenues par les membres de coopératives dans le cadre du Plan Maroc Vert, sont organisées autour de « visites » d'une coopérative jugée exemplaire ou possédant plus de connaissances à apporter aux « apprentis ». De même, les organisateurs du programme PAPCO, en particulier l'ADS, ont jugé les visites de terrain plus efficaces pour l'apprentissage que les formations de type « réunion ». Ils ont donc organisé des sorties entre élus de communes pour les inviter à échanger « sur le terrain ».

#### 7.1.2.2. Autres outils

---

Outre les formations, les réunions plus « classiques », organisées pour d'autres raisons que la formation, permettent de produire des apprentissages de gouvernance. En règle générale, le processus de contextualisation des instruments (Agenda 21, PMV, PCD) produit des apprentissages de gouvernance en rapprochant les acteurs, en les incitant à travailler ensemble. Les ateliers d'élaboration du diagnostic participatif de l'Agenda 21 par exemple ont permis de réunir les acteurs et de mettre l'identité du territoire en discussion :

*« Établir et mettre en place un plan de renforcement des capacités, surtout ce qui est théorique, conceptuel, technique et tout ça, mais aussi essayer de mettre en place des expériences où ces acteurs locaux mettront la main à la pâte, c'est-à-dire qu'on peut expliquer tant qu'on veut des trucs, et donner des cours magistraux, mais ça reste toujours théorique : allons-nous attendre jusqu'à ce que cet acteur donne satisfaction sur le plan théorique avant de passer à la pratique ? Ou tout de suite, il faut se jeter dans l'eau pour apprendre à nager ? »*  
*(responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

Les acteurs de la province d'El Hajeb entrent ainsi en contact avec de nombreux instruments d'action publique. J'ai répertorié ici les instruments en rapport avec l'agriculture dont les acteurs enquêtés m'ont parlé, chaque instrument étant mentionné par un ou deux enquêtés seulement, à l'exception de l'INDH. Les outils mobilisés lors de la contextualisation des instruments ont également permis de produire des apprentissages de gouvernance, en particulier par des formations spécifiquement ciblées pour produire ces apprentissages.



---

## 7.2. ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE

---

À l'image des instruments d'action publique, j'ai répertorié les formes d'action collective mentionnées par les personnes interrogées dans la province d'El Hajeb. Contrairement aux instruments, l'action collective est plutôt localisée à l'échelle des municipalités. J'ai ciblé l'étude des apprentissages sur les municipalités de Sebâa Ayoune et ses environs, et Aïn Taoujdate, deux des quatre communes urbaines de la province. L'action collective recensée dans les enquêtes prend trois formes : les formes « formelles » encadrées par une réglementation (associations, coopératives), les formes *organisées* autour d'instrument d'action publique, et les formes plus « informelles ».

À Sebâa Ayoune, les coopératives agricoles sont absentes de l'action collective. La DPA possède encore quelques noms de coopératives dans leurs listes, mais toutes sont enregistrées comme « inactives », n'ayant pas tenu d'assemblée générale depuis plus de trois ans. En revanche, j'ai rencontré de nombreuses associations, surtout sportives ou de « développement », notamment dans le cadre des ateliers participatifs de l'Agenda 21. J'ai également rencontré une association agricole de partage de l'eau, qui existe depuis plus de 40 ans et dont le but est d'organiser les tours d'eau des ayants droit historiques qui ont hérité ce droit avec les terres agricoles. Je me suis aussi intéressée à quelques tentatives de création de coopératives agricoles, les projets allant de la simple « idée » à des projets de forme plus « avancée » dont le dossier a été déposé et pour lesquels le CT d'Aïn Taoujdate doit donner sa réponse. Par exemple, j'ai rencontré des agriculteurs qui tentent de créer une coopérative sous l'impulsion du sous-CT de Sebâa Ayoune, subordonné au CT d'Aïn Taoujdate, pour avoir une meilleure maîtrise de la commercialisation de la pomme de terre. Enfin, j'ai repéré des projets d'action collective organisés autour des instruments d'action publique. À Sebâa Ayoune, un comité local de l'INDH a été créé pour étudier les demandes de subventions et organiser des formations au niveau du territoire. Il est composé d'élus locaux, de représentants d'associations et de représentants des services techniques.

À Aïn Taoujdate, j'ai recensé un plus grand nombre d'actions collectives de type associatif ou coopératif. La commune compte deux coopératives agricoles : une coopérative apicole, créée par une association avec l'aide des subventions de l'INDH, et une coopérative laitière qui fonctionne depuis plus de vingt ans et cherche aujourd'hui à créer sa propre usine de transformation du lait pour s'affranchir des prix fixés par la centrale laitière. Il existe également plusieurs associations qui ont participé aux ateliers de l'Agenda 21, tout comme à

Sebâa Ayoune. D'après un acteur associatif enquêté, les associations vraiment « actives » sont au nombre de six et sont principalement des associations sportives, ainsi qu'une association pour l'environnement. Aïn Taoujdade a également un comité local d'INDH composé de cinq élus, cinq représentants d'associations et cinq membres de services externes. Les acteurs qui ont mentionné ce comité local ne l'ont par contre pas relié avec l'INDH, présentant le comité comme une action ayant émergé localement. Enfin, plusieurs acteurs ont mentionné l'émergence d'une innovation locale en termes d'action collective : la création d'un réseau associatif nommé « réseau de développement Saïs pour le développement durable », ayant par exemple permis la mobilisation des différentes associations lors d'une manifestation contre la pollution, par une usine locale, des sources de la ville.

### 7.2.1. Formes d'action collective

---

#### 7.2.1.1. Agricole

---

Répertorier les formes d'action collective mentionnées par les acteurs interrogés permet tout d'abord de comprendre la place de l'agriculture dans l'action collective organisée dans ces deux communes urbaines. Si quelques associations portent sur le développement durable ou la protection de l'environnement, seules les coopératives ou les associations d'agriculteurs pour le partage de l'eau à Sebâa Ayoune sont vraiment ciblées sur l'agriculture. A priori il ne semble pas exister d'action collective intégrant l'urbain et le rural ou la ville et l'agriculture.

Les formes d'action collective pour l'agriculture de « prédilection » sont donc l'association et la coopérative. Pourtant, ces deux formes ne sont pas considérées de la même manière. Pour beaucoup d'acteurs enquêtés, la coopérative est une forme supérieure, plus souhaitable que l'association. Pour les techniciens et représentants des services déconcentrés de l'État, la coopérative est plus formelle et plus régulée, ce qui permet une meilleure observation des bonnes pratiques :

*« Ils peuvent faire une association, mais pour nous ce n'est pas efficace l'association. La coopérative est mieux, car elle a des avantages plus importants. L'association n'a pas d'obligation d'AG : c'est son point faible » (employé de la DPA d'El Hajeb chargé de la coopération, entretien du 11 juin 2013).*

Pour les agriculteurs la coopérative est également une forme plus souhaitable, car elle permet de redistribuer les gains de l'activité. Pourtant, de nombreuses associations existent dans le

domaine agricole. L'intérêt des acteurs pour la forme associative passe en partie par la « simplicité » de sa création et de son fonctionnement. L'association peut alors être vue comme un premier stade, une première « tentative » d'action collective avant d'aller vers des formes comme la coopérative, plus complexe, mais également plus risquée financièrement. L'association est donc vue comme un support de l'apprentissage, une sorte d'étape intermédiaire :

*« Sur le plan juridique, la coopérative est plus conforme à la loi, un meilleur modèle pour les agriculteurs. Mais si on peut faire un passage, commencer par l'association... » (directeur de la DPA d'El Hajeb, entretien du 29 octobre 2013)*

On observe alors selon les acteurs enquêtés de nombreuses transformations d'associations agricoles en coopératives.

L'action collective pour l'agriculture que j'ai identifiée sur le territoire est souvent liée à une promesse de subventions. De nombreuses associations ou coopératives se créent pour obtenir des subventions de l'INDH ou du PMV, la constitution en OPA (Organisations Professionnelles Agricoles) étant une condition d'accès à ces subventions. Ainsi, la coopérative apicole d'Aïn Taoujdate a été créée pour l'opportunité que représentent les subventions de l'INDH :

*« C'était une association qui travaillait dans le cadre de l'environnement. Et quand ils ont projeté de demander des fonds INDH, on leur a proposé de faire une association apicole. Et maintenant, c'est une coopérative pour pouvoir obtenir des fonds PMV » (directeur du CT d'Aïn Taoujdate, 13 juin 2013).*

L'action collective pour l'agriculture semble être fortement encadrée et impulsée par les services déconcentrés de l'État (Direction Provinciale de l'Agriculture et ses centres de travaux locaux, ODCO, préfecture ou Caïdat, etc.). La création d'une coopérative, par exemple, demande l'intervention de quatre services différents (voir chapitre neuf). Les tentatives d'incitation à l'action collective passant par les instruments d'action publique (PMV, INDH), la création de ces associations est également soumise au jugement externe posé par l'État sur les acteurs impliqués dans les situations de gestion créées par ces instruments. La DPA notamment est jugée sur le nombre de coopératives qui ont obtenu des subventions dans sa juridiction. Elle est donc naturellement incitée à pousser à la création de coopératives pour atteindre ses objectifs.

Malgré l'idée prégnante de gouvernance territoriale dans les instruments portés à la province, l'action collective semble donc venir au moins autant des acteurs concernés que des services techniques qui les accompagnent. Un employé du CT d'Aïn Taoujdate nous a par exemple expliqué qu'il doit souvent intervenir dans le fonctionnement même des coopératives qu'il accompagne, n'hésitant pas à inciter un « mauvais président » à passer la main pour améliorer la gouvernance de la coopérative.

#### 7.2.1.2. Associative

La forme associative, qu'elle soit à visée agricole ou non, comme je l'ai discuté dans la partie précédente, est souvent vue comme un acteur potentiel du développement. Loin de l'idée des associations de protection ou de défense d'une cause, les associations que j'ai rencontrées ou dont j'ai entendu parler ont surtout comme objectif la création de projets de développement. Cette tendance se retrouve à la fois dans la manière dont sont conçus les instruments d'action publique, et dans la manière dont les outils d'accompagnement sont ciblés.

Les instruments comme l'INDH ont pour objectif principal de délivrer des subventions pour le financement de projets de développement. Ces projets peuvent concerner l'achat d'équipement pour améliorer le fonctionnement d'une activité (achat de matériel agricole, achat d'un moyen de transport, etc.) ou peuvent constituer un tout nouveau projet. Ainsi, un responsable d'association à Sebâa Ayoune, par ailleurs élu municipal, m'explique avoir réorienté l'objectif de son association, initialement dédiée à l'alphabétisation des femmes, vers la création de projets à portée économique pour les femmes. Il a donc pu, grâce aux subventions INDH, construire une boulangerie dans laquelle des femmes connues de l'association ont pu trouver un emploi :

*« La formation sur les montages de projet pour les associations a aidé également à monter le projet de boulangerie. La boulangerie a été créée en 2009, elle s'appelle AZZAHRA » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012).*

Les formations sont en effet un autre moyen de permettre à ces associations, par leurs représentants, de devenir de véritables *managers de projets*. Les formations destinées aux représentants des associations, dans le cadre du programme d'accompagnement aux Agendas 21 de la province d'El Hajeb, ont été spécifiquement axées sur la gestion de projet et les procédures de demandes de subventions pour ces projets. Les représentants des

associations peuvent alors se transformer en véritables experts, produisant des idées de projet pour obtenir des subventions et échangeant ces « idées » entre associations :

*« Mon association maintenant travaille sur un projet de couture/stylisme. C'est un projet dont l'idée vient d'une association d'Aïn Taoujdate, mais que j'ai "échangé" contre l'idée du projet boulangerie... » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayounne, entretien du 3 décembre 2012).*

Les apprentissages de l'action collective associative sont surtout, dans les cas que j'ai pu étudier, des apprentissages techniques. Si la modification profonde du but de l'association du professeur élu correspond au moins à un apprentissage de 2<sup>ème</sup> boucle, il ne s'agit pas tant d'un apprentissage de gouvernance que d'un apprentissage organisationnel classique permettant à son association de s'adapter aux opportunités présentes. Le résultat de ce type d'apprentissage a plutôt des conséquences en termes de développement local, mais *a priori* moins de conséquences en termes de gouvernance territoriale.

On peut cependant s'interroger sur la manière dont l'instrumentation de la forme associative pour le développement local peut modifier de manière profonde un des acteurs de la gouvernance territoriale. Quelle place les associations peuvent-elles avoir dans la co-construction de solutions et buts partagés avec les autres acteurs du territoire si elles passent, par exemple, d'association représentant des intérêts sociaux à des « créateurs » de projet économiques ? Ne deviennent-elles alors plus que de simples acteurs économiques du territoire ? Comme je me suis concentrée sur la durabilité de l'agriculture comme objectif d'une gouvernance territoriale en milieu périurbain, j'ai conduit peu d'entretiens avec ce type d'association. Par conséquent, le matériau que j'ai pu rassembler sur le terrain ne me permet pas de répondre à ce type de question.

### 7.2.1.3. Publique

---

J'ai décidé d'appeler action collective *publique* les formes d'action collective qui impliquent soit une participation des acteurs publics (élus locaux), soit la participation citoyenne à l'action publique.

#### 7.2.1.3.1. Place de la *collaboration* dans l'action publique

J'entends par collaboration le travail partagé de plusieurs acteurs dans un but commun. À la différence de l'action collective à proprement parler, la collaboration désigne plutôt des situations de partage ou délégation de certaines tâches ou responsabilités.

La collaboration que j'ai pu observer sur le territoire est principalement organisée entre services déconcentrés de l'État dans le cadre de mise en place d'instruments d'action publique. Par exemple, dans l'accompagnement à la création d'Agendas 21, le PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement), mandaté par l'État marocain, a collaboré avec le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (notamment via son service déconcentré, l'Inspection Régionale), la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales), la province d'El Hajeb et les communes urbaines de la province.

De manière similaire, le programme PAPCO pour l'aide à la mise en place des PCD dans les communes rurales de la province est parti d'une collaboration entre l'ADS et d'autres services déconcentrés qui l'ont rejointe :

*« Au début, on travaillait seuls. Puis la DGCL et le CPDH (Conseil Provincial de Développement Humain, rattaché à l'INDH) se sont rattachés à ce programme, y ont adhéré » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012).*

Dans ce type de situations, la collaboration entre les services déconcentrés de l'État semble à la fois tenir d'une recherche de financement assez large, chaque service contribuant au budget du programme (collaboration avec l'INDH), ainsi que d'une obligation d'inclure dans certains cas les services représentants de l'État concernés, dont la collaboration avec la DGCL fait probablement partie.

La collaboration des acteurs publics locaux avec des acteurs extérieurs à l'État, déconcentré ou non, peut passer par exemple par leur travail rapproché avec les Bureaux d'Études Techniques (BET). Dans l'organisation du programme PAPCO, la collaboration avec un BET a été choisie pour l'ensemble des communes, un représentant du BET agissant comme partenaire de l'employé municipal chargé de l'animation du programme dans chaque commune.

Pourtant, les BET semblent bien souvent plutôt vus comme des « maîtres d'œuvre » des documents finaux, en témoigne la manière dont ils interviennent dans la rédaction des documents d'urbanisme (PAU) :

*« Le plan d'aménagement, le maître d'ouvrage c'est l'Agence Urbaine, l'étude est déléguée à un BET, un bureau d'étude technique. Et nous, en tant que maître d'ouvrage, on assure le suivi. C'est-à-dire qu'à chaque fois que le BET dépose un dossier, par exemple d'une phase, on est obligés de rassembler les départements concernés par cette phase » (employé de l'Agence Urbaine de Meknès, entretien du 2 avril 2012).*

L'idée de collaboration entre communes a été extrêmement peu abordée dans les entretiens ; je n'ai notamment pas posé de question sur ce sujet aux acteurs locaux. Certains techniciens ou employés municipaux ont cependant mentionné l'idée de l'intercommunalité comme forme de collaboration entre municipalités :

*« Normalement, dans les communes c'est comme une abeille : on prend les problèmes de sa commune, si par exemple on a des problèmes, on trouve des résolutions, s'il y a les mêmes problèmes dans une autre commune on apporte ces résolutions. Et même pour l'intercommunalité, c'est... par exemple on a l'exemple d'une décharge. Je ne pense pas que chaque commune doit avoir une décharge. Par exemple pour le transport des bus. Ce n'est pas chaque commune qui fait une gestion de transport. L'intercommunalité est obligatoire » (agent de développement provincial à la préfecture de Meknès, 10 avril 2012).*

Je n'ai pas recensé de situation de collaboration entre les acteurs de l'agriculture et les acteurs publics autres que les situations classiques (DPA, CT, etc.). Cette absence de collaboration illustre l'absence d'intégration de l'agriculture dans la gestion publique des villes urbaines (Sebâa Ayoun, Aïn Taoujdade) dans lesquelles j'ai enquêté. Les agriculteurs ont été particulièrement absents des débats et réunions de l'Agenda 21 de Sebâa Ayoun (voir chapitre huit), et les élus de la commune ont, dans les entretiens, véhiculé une image de l'agriculture proche de celle portée par le pilier I du Plan Maroc Vert. Les agriculteurs qui « méritaient » alors d'être mentionnés étaient le domaine du Roi, et l'exploitation viticole des frères Castel. Ces deux exploitations, modernisées et employant de nombreux ouvriers agricoles, semblent ainsi être perçues par les élus interrogés comme l'exemple de la « bonne

agriculture ». Elles ont été rapprochées des bénéficiaires du pilier I du PMV qui peuvent investir grâce aux subventions, acheter des terres et des machines agricoles et créer de l'emploi local. À l'opposé, les agriculteurs pratiquant l'agriculture « familiale », tels que ceux qui sont représentés dans le pilier II du PMV, sont plutôt vus comme des « jardiniers » qui cultivent pour leur survie et qui n'hésitent pas à vendre leur terre dès que possible :

*« Dans notre région il y a des producteurs qui ne produisent rien, qui ne sont pas de haut niveau. C'est pour ça que les terrains sont transformés en terrains urbains. Il faut protéger l'agriculture, car les gens gagnent leur vie avec. C'est surtout des petits agriculteurs sur la commune, même au niveau des coopératives. Maintenant les petits agriculteurs de la main levée ont vendu grâce au Plan Maroc Vert à des investisseurs qui ont les moyens, sont mieux formés, font une meilleure agriculture. Ils embauchent des ouvriers agricoles pour travailler leur terre. » (vice-président de Sebâa Ayoun, entretien du 15 novembre 2012)*

#### 7.2.1.3.2. Participation citoyenne

La participation citoyenne dans la province d'El Hajeb a été mentionnée dans les entretiens et les documents de deux manières. Elle est de deux formes : l'enquête publique et la participation des habitants aux ateliers mis en place dans le cadre des instruments d'action publique.

L'enquête publique, rendue obligatoire par certains instruments, notamment le PAU, est vue plutôt comme une « formalité » ou une étape à franchir dans la construction du Plan d'Aménagement que comme la véritable manière d'obtenir l'opinion des habitants à propos du plan. Elle prend la forme de publications au bulletin officiel des décisions publiques et l'affichage des documents finaux à la municipalité :

*« Juste après les rectifications, bien sûr, s'il y a des observations objectives, on passe à la phase de concertation avec les citoyens : c'est l'enquête publique. L'enquête publique, c'est deux mois comme stipulé par la loi 12 90, et surtout l'art. 27. Deux mois de concertation et d'enquête publique. Il y a un mois pour la population, donc la commune est tenue par la loi de faire l'ouverture de l'enquête publique, et ce à travers l'affichage du plan d'aménagement dans la commune.*



*Bien sûr, elle est aussi tenue de faire un avis au public, par le biais de deux journaux nationaux séparés de 8 jours entre le premier et le second » (employé de l'Agence Urbaine de Meknès, entretien du 2 avril 2012).*

La participation aux ateliers, par exemple dans le cadre des Agendas 21 et des PCD, est accessible sur la base d'une sélection et donc principalement restreinte aux représentants d'associations, aux écoliers et aux membres du tissu économique de la municipalité.

Dans certains cas, les communes peuvent également avoir une approche plus directe avec les habitants :

*« On va sur le terrain et on écoute les demandes des gens. Mais pas dans tous les douars, seulement la zone de précarité qu'on a délimitée (deux douars du milieu urbain). Cela représente 9,000 habitants sur les 24,000 de la zone urbaine. » (inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 28 novembre 2012).*

Nous pouvons nous interroger cependant sur ce que l'emploi du pronom « on » désigne et si les élus sont véritablement allés à la rencontre des habitants, ou si ce sont les employés municipaux qui ont réalisé ce travail.

En règle générale, la notion de « participation citoyenne » ou « participation de la population » est traduite dans les entretiens et documents par la participation d'une sélection d'associations aux diagnostics participatifs et aux formations organisées dans le cadre de l'accompagnement aux instruments (Agenda 21, PCD) :

*« On a sélectionné 10 associations sur 35, pour suivre une formation pour l'Agenda 21. Il y avait parmi ces 10 associations, 6 qui sont venues aux sessions de formations (1 personne par association). Les coopératives agricoles n'étaient pas parmi elles. Pour les sélectionner, on a utilisé un questionnaire à remplir » (employé d'Aïn Taoujdate chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

Dans les documents rédigés des instruments d'action publique (Diagnostic de l'Agenda 21 de Sebâa Ayoune, PCD des communes rurales de la province, etc.), la participation citoyenne est fortement mise en avant dans la co-construction d'un projet d'aménagement. Cette participation est portée par l'expression « *planification stratégique participative* » (PSP), ainsi que par les phasages de « diagnostic participatif » de l'élaboration des Agenda 21 :

*« Il est donc opportun de mettre tous les acteurs en situation de participation, de tenir compte des propositions qui en découlent et d'anticiper les contraintes inhérentes à leur mise en œuvre. Par cette démarche, on pourrait s'acheminer vers un diagnostic partagé et vers des options d'aménagement négocié et concerté » (« État des lieux et perspectives de la ville de Sebâa Ayounne », document rédigé dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21).*

Pourtant, malgré l'insistance de la participation citoyenne dans l'élaboration des documents, la question de l'apprentissage et de l'institutionnalisation de cette pratique dans les communes concernées se pose. Les outils mobilisés pour la participation « citoyenne », principalement des représentants d'associations sélectionnées, notamment les réunions de formation et les réunions de participation au diagnostic, séparent souvent les acteurs selon leur nature, d'abord avec les élus puis avec les représentants d'associations et enfin avec les élèves du lycée de la commune. Le document « état des lieux et perspectives de la ville de Sebâa Ayounne », compte-rendu de l'étape de diagnostic, est à ce titre très transparent dans la méthode participative employée, un chapitre étant consacré au compte-rendu des ateliers participatifs. Le diagnostic participatif s'est déroulé pour les élus le 29 octobre 2007, pour les associations le même jour, à une heure différente, et pour les élèves le 6 mai 2008.

Cette organisation de la concertation, fractionnée en groupe d'acteurs par « nature », semble rendre difficiles les apprentissages de gouvernance supplémentaires. L'interconnaissance par exemple existe déjà parmi les élèves, ou parmi les élus (membres du conseil communautaire). Les représentants d'associations présents au diagnostic se sont eux probablement rencontrés aux ateliers de formation organisés par le programme d'accompagnement. En revanche, aucun outil ne semble avoir été créé pour permettre aux différents « types » d'acteurs de se rencontrer et de construire ensemble le diagnostic, les animateurs des ateliers jouant le rôle de relais et rassemblant les propos pour en faire une synthèse dans le document.

De fait, la notion de participation chez les élus de Sebâa Ayounne interrogés reflète ce type d'organisation de la gouvernance. Le vice-président de la commune affirme par exemple ne pas avoir besoin de l'opinion ou avis des habitants pour « savoir » quels sont les projets d'aménagement ou d'infrastructure dont la ville a besoin. Deux autres élus, par ailleurs présidents d'associations, ont affirmé préférer jouer le rôle de représentants d'associations dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21 plutôt que celui d'élus municipaux. Un des élus explique avoir tiré des enseignements de son expérience lors de l'Agenda 21, mais les avoir

uniquement déployés au sein de son association et non au sein du conseil municipal, les autres élus n'étant « *pas intéressés* ».

### 7.2.2.Évolution de l'action collective

---

Pour comprendre la possibilité d'apprentissages de gouvernance produits dans et par les différentes formes d'action collective repérées sur la province d'El Hajeb, j'ai tout d'abord analysé l'évolution de cette action collective. Cette évolution peut se catégoriser en plusieurs sous-ensembles : absence d'action collective, problèmes dans l'action collective et efficacité de l'action collective.

#### 7.2.2.1. Absence d'action collective

---

J'ai repéré des difficultés chez les agriculteurs enquêtés, à Sebâa Ayounne et environs, à se mobiliser collectivement lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes. Les solutions aux problèmes rencontrés semblent être envisagées de manière individuelle. Certains agriculteurs me déclarent même estimer que c'est à l'État de résoudre leur problème, ou d'organiser les agriculteurs collectivement, sous forme de coopérative par exemple, et ce malgré les expériences négatives des coopératives de la réforme agraire :

*« L'interlocuteur principal dit que c'est à l'État de faire des coopératives et de leur imposer » (traducteur, à propos d'une conversation avec les agriculteurs membres d'une association de partage de l'eau au sous CT de Sebâa Ayounne, entretien du 12 juin 2013).*

Le directeur du CT d'Aïn Taoujdate confirme cette impression laissée par les entretiens avec les agriculteurs :

*« Les problèmes sont résolus de manière individuelle ou pire, c'est à l'État de régler les problèmes, les dégâts. [...] Ils pensent aussi aux choses sociales. Mais ils ne se regroupent pas pour les résoudre. Dans le sud oui, mais pas ici » (directeur du CT d'Aïn Taoujdate, entretien du 30 octobre 2013).*

Cette difficulté de voir émerger l'action collective se retrouverait également dans les dynamiques des associations. Il semblerait que celles-ci se créent plus facilement lorsqu'existe une opportunité de subvention par les instruments d'action publique (INDH). Quand les subventions se retirent, les associations se désengageraient ou « s'essouffleraient » :

*« De moins en moins d'associations sont actives globalement, par disparition des subventions » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune et président d'association, entretien du 3 décembre 2012).*

Cependant, cette observation reste isolée et je n'ai pas pu confirmer cette hypothèse. S'il semble effectivement que la possibilité de subventions est un moteur de l'action collective, tant pour les associations que pour les coopératives, il est difficile de dire si celles-ci peuvent perdurer après l'arrêt des subventions. Je pense que cela dépend en fait avant tout de la capacité des membres de l'action collective à opérer des apprentissages de gouvernance pour dépasser cette barrière initiale et trouver un intérêt réel à l'action collective au-delà des promesses de subventions. J'explore ces pistes dans la partie suivante (7.3).

#### 7.2.2.2. Problèmes d'action collective

J'ai considéré trois types de problèmes auxquels les participants à l'action collective peuvent se heurter sur la province d'El Hajeb : les problèmes liés à l'*implication* dans l'action collective, les problèmes liés à la *qualité* de la participation et de la gouvernance dans les arènes de l'action collective, et les problèmes liés à la *conduite* de l'action collective.

Parmi les problèmes liés à **l'implication dans l'action collective**, certains acteurs interrogés ont mentionné les difficultés liées au manque de coopération des acteurs entre eux, en particulier dans l'administration :

*« Et bien sachez que même les administrations, même en interne, lorsqu'on leur demande rien que de remplir un questionnaire, c'est des lettres de rappel, et des lettres de rappel pour qu'ils donnent de l'information pour aider au diagnostic qui n'est qu'un diagnostic global... » (chef du département de la gestion urbaine à l'Agence Urbaine de Meknès, entretien du 4 avril 2012).*

D'autres acteurs mentionnent l'absence de participation, d'intérêt ou d'engagement des acteurs (associations, élus, agriculteurs) dans les formes d'action collective. Dans le cas des ateliers de formation, dans le cadre du programme d'accompagnement aux Agendas 21, plusieurs acteurs enquêtés ont relaté une importante baisse d'intérêt pour ces formations et pour l'action collective qui en découle. Ceci se traduit par une augmentation de l'absentéisme constaté autant dans les ateliers de formation pour élus que dans les ateliers de formation pour représentants d'association. Cette baisse de la fréquentation a parfois dû mener à

l'annulation de certaines sessions de formation. Dans certains cas cependant, l'absence aux ateliers peut s'expliquer par la difficulté pour certains acteurs de s'y rendre physiquement. Les ateliers étant en semaine et concentrés à El Hajeb, les participants devaient *par leurs propres moyens* se rendre en semaine à El Hajeb depuis les autres communes urbaines de la province. Pour certains acteurs, cet obstacle explique en partie la faible participation au moins pour ce qui concerne les représentants des associations :

*« Ces formations ont demandé aux gens de se déplacer jusqu'à El Hajeb : si les gens travaillent déjà ils devaient s'absenter de leur travail... et les conditions de transport pour la réunion à El Hajeb n'ont pas été prises en compte... » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

La participation aux assemblées générales (AG) des coopératives et associations est un autre problème rencontré fréquemment. Si de nombreuses coopératives de la province d'El Hajeb sont aujourd'hui enregistrées par la DPA comme « inactives » pour ne pas avoir organisé depuis plus de trois ans les assemblées générales qui doivent se tenir annuellement, des problèmes sont également rencontrés dans les coopératives encore actives aujourd'hui. Ainsi, de nombreux membres de coopératives et associations ne viennent pas aux AG, ce qui pose problème pour leur tenue puisque la réglementation exige une présence de deux tiers des membres à chaque AG. Les membres de la coopérative ou de l'association ne sont pas les seuls acteurs difficilement mobilisables pour les assemblées. D'autres acteurs doivent participer à l'AG, dont un « septième membre » (membre de l'administration locale siégeant au bureau), mais également un représentant du ministère de l'Intérieur. À titre d'illustration, nous avons rencontré six membres d'une association d'agriculteurs qui étaient venus pour leur assemblée générale au sous CT de Sebâa Ayoune. L'association comptait quarante membres et seuls six étaient présents. L'un des membres nous explique alors :

*« Il y a 6 personnes au bureau et le "7ème membre" : le responsable du sous-CT de Sebâa Ayoune. Pour que l'AG ait lieu, il faut deux tiers des membres présents minimum. Mais il y a toujours le problème des gens qui ne viennent pas à l'AG. Ils avaient déjà été convoqués par [le responsable du sous-CT] la semaine dernière, mais seulement une dizaine étaient venus. Donc l'AG a été reportée à aujourd'hui » (traducteur, à propos d'une conversation avec les agriculteurs membres d'une association de partage de l'eau au sous CT de Sebâa Ayoune, entretien du 12 juin 2013).*

Après une demi-heure de conversation avec les agriculteurs, le président de l'association arrive et remarque l'absence de deux personnes indispensables pour la tenue de l'assemblée générale : le fameux « septième membre » et un représentant du ministère de l'Intérieur. Nous discutons alors de solutions possibles pour inciter les agriculteurs à participer aux AG. Les agriculteurs présents nous soulignent qu'ils ne peuvent pas rendre la présence obligatoire, et émettent la supposition que certains agriculteurs peuvent avoir de bonnes raisons pour être absents ce jour-là. Une employée du sous CT présente propose alors de commencer par *formaliser* les règles de l'association en rédigeant un règlement intérieur, mais le président de l'association s'y oppose : l'association est historique, elle existe depuis 1944 et ne peut pas être modifiée de cette manière.

Cet exemple illustre à la fois les problèmes rencontrés dans la gestion quotidienne de l'action collective, comme ici le rassemblement des membres pour l'assemblée générale, mais également la difficulté potentielle rencontrée lorsque des solutions sont proposées. La réaction du président illustre par exemple la *résistance* potentielle au changement qui peut être rencontrée, rendant les apprentissages de gouvernance plus difficiles à mettre en œuvre.

Parmi les problèmes liés à la **qualité de la participation et de la gouvernance de l'action collective**, une personne interrogée a mentionné des comportements qu'elle estime non souhaités, par exemple une prise de parole « hors sujet » des participants lors des débats, ou une vision trop « négative » des participants qui par conséquent sont « incapables » de proposer des solutions constructives :

*« Il y a ici une grande concertation qui s'était faite lors de l'élaboration de l'A 21... et alors là ! Alors là ! Il y a des associations féminines. Aaah, la femme battue ! Que vient faire la femme battue dans la problématique urbaine ? » (chef du département de la gestion urbaine à l'Agence Urbaine de Meknès, entretien du 4 avril 2012).*

Ces observations ont été faites par une employée de l'Agence Urbaine de Meknès. J'ai hésité à inclure ces résultats dans cette partie, la personne utilisant des exemples qui sortent du terrain étudié. Ces exemples concernaient des réunions participatives situées à Meknès. Cependant, je pense que ces remarques illustrent nettement le rapport de tension qui existe entre le modèle de gouvernance participative véhiculé par les instruments d'action publique sur le territoire de la province d'El Hajeb (PAU, PCD, Agenda 21, etc.) ainsi que la manière dont les acteurs territoriaux abordent ce modèle.

La qualité de la participation semble aussi affectée par les conflits potentiels entre types d'acteurs lors des réunions. La commune d'Aïn Taoujdate par exemple a fait l'expérience de conflits entre un représentant d'une usine et les membres d'associations lors de l'élaboration de son Agenda 21. Lorsque les conflits ne sont pas résolus ou n'ont pas été utilisés pour faire avancer le débat (à la manière d'une « controverse »), ils peuvent conduire certains acteurs à se retirer de la situation de gestion, en choisissant alors une stratégie d'*exit* :

*« Le programme n'a pas programmé d'autres rencontres avec le secteur privé. Il y a eu une seule rencontre... on les a appelés pour assister aux autres travaux de groupes, mais ils n'ont plus répondu, il y a des conflits, par exemple une industrie qui pollue est en conflit avec les autres acteurs » (employé d'Aïn Taoujdate chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

Les conflits potentiels, ou en tout cas la méfiance, se retrouvent également à Sebâa Ayoune entre élus et acteurs de la société civile tels que les représentants d'associations. Si leurs interactions ont été maintenues à un minimum lors de l'élaboration de l'Agenda 21 par l'organisation de réunions séparées, les interactions après la situation de gestion restent difficiles, et un employé de la municipalité explique qu'il ressent la nécessité d'un médiateur pour apaiser les échanges :

*« Quand on demande à une association de venir au siège de la commune, il doit y avoir un pont de communication entre élus et associations. Il y a des échanges de non-confiance » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

La méfiance des élus envers les citoyens s'illustre également par leur demande de retrait d'un outil créé par l'employé de Sebâa Ayoune, la « boîte à idées », qu'ils estimaient risquée. Les élus pensaient en effet que la boîte à idées pourrait rapidement se transformer en « boîte à insultes ».

Enfin, parmi les problèmes liés à la **conduite de l'action collective**, certains acteurs ont relevé le problème de la confiance et des conflits, cette fois-ci au sein d'actions collectives plus formalisées. Les membres de l'association d'agriculteurs pour le partage de l'eau, par exemple, ont mentionné un problème de confiance, y compris au sein d'une même famille entre héritiers de la terre et du tour d'eau. Ce manque de confiance rend l'organisation et l'évolution de l'action collective plus difficile, par exemple dans l'optique d'une

transformation de cette association en coopérative agricole. Un autre acteur parle d'une difficile coopération *entre* associations sur le même territoire, allant jusqu'à parler de « vol » de projets ou d'idées :

*« Une autre association nous a “piqué” le projet et a réussi à créer le projet. C'est la seule association qui a monté un projet avec l'INDH : c'est difficile de trouver un financement quand on doit amener 20 % du budget » (inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayounne, entretien du 28 novembre 2012).*

Ainsi les associations d'un même territoire semblent entrer en compétition directe pour l'obtention des subventions de l'INDH, ce qui rend difficile la conduite de leurs projets.

Un autre problème rencontré dans la conduite de l'action collective est l'absence d'apprentissage des procédures et outils de l'action collective. L'apprentissage des règles de la coopérative, par exemple, est rendu parfois d'autant plus difficile que les agriculteurs étaient auparavant constitués en association et qu'ils ne *désapprennent* pas les règles de fonctionnement de l'association, continuant à les appliquer alors qu'ils ont changé de forme d'action collective. Plus généralement, l'employé de l'Inspection Régionale du Ministère de l'Habitat m'explique avoir remarqué la difficulté qu'ont les acteurs de la gouvernance territoriale à utiliser des outils de cette gouvernance :

*« On s'est aperçu qu'en revenant vers les acteurs locaux, notamment les élus et la société civile, on trouve qu'il y a un grand vide, au niveau de la vulgarisation, j'allais dire même de l'apprentissage de ce qui est dans les lois, des outils de travail par exemple. Bon la loi elle est claire, elle est facile à lire, mais les outils quand on trouve... bon par exemple le terme de planification stratégique : pour un technicien, dans une commune, qu'est-ce que la planification stratégique ? Quand on lui demande “il faut une visibilité pour ceci, cela”... et bien, qu'est-ce qu'une visibilité ? Il faut qu'on sache notre territoire, il faut qu'on fasse un diagnostic participatif : qu'est-ce qu'un diagnostic participatif ? » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*



### 7.2.2.3. Représentation de l'efficacité de l'action collective par ses participants

---

Les difficultés rencontrées dans la pratique de l'action collective n'empêchent pas de nombreux acteurs d'émettre des commentaires positifs sur l'efficacité de l'action collective et de la collaboration. Ainsi, l'action collective permettrait notamment l'élargissement du réseau de connaissances des acteurs qui y prendraient part, ainsi que la création de nouvelles instances d'action collectives. À titre d'exemple, l'expérience des ateliers participatifs et des ateliers de formation pour l'élaboration de l'Agenda 21 à Aïn Taoujdade a mené à la création d'un *réseau associatif* nommé « réseau de développement Saïs pour le développement durable ».

Les situations d'action collective ou de collaboration permettent également dans certains cas de résoudre des situations conflictuelles, soit par l'ajout de nouveaux acteurs dans la situation, soit en contraignant les acteurs à coopérer. Dans le premier cas, une coopérative connaissait une situation de conflit avec des propriétaires terriens, la coopérative ayant comme projet l'achat d'un lot pour la construction d'une usine de transformation du lait. Les bonnes relations et la collaboration avec le gouverneur ont permis à la coopérative d'obtenir un meilleur prix :

*« Tout repose sur la transformation du lait. Sinon ce n'est pas la peine. Le projet d'usine ça fait plus de 5 ans... le problème de terrain nous freinait, ils voulaient 450 dh/m<sup>2</sup>. Le gouverneur est intervenu et il a négocié pour nous, on a réussi à se mettre d'accord » (membre du bureau de la coopérative laitière NASER, entretien du 30 octobre 2013).*

Dans un autre exemple, un conflit entre les associations de la commune d'Aïn Taoujdade et une usine locale était né à cause de la pollution que cette usine causait : le rejet de déchets végétaux dans les sources de la ville. La mobilisation des associations dans des manifestations soutenues par la municipalité a convaincu un représentant de l'usine de participer à des négociations, ce qui a poussé l'usine à prendre des mesures de réduction de la pollution :

*« Le représentant est venu à la première réunion de l'A21, mais n'est pas revenu par la suite. On a organisé des manifestations durant presque un mois et demi. On a réussi à le forcer à le faire assister à une réunion, le 4 mars 2012, avec un bureau d'étude que l'industriel a engagé avec tous les services extérieurs. Il a fait la promesse que dans 4 mois il exécuterait les recommandations du bureau*

*d'étude pour réduire la pollution. Cette manifestation a été entreprise par toutes les associations, les élus (2) et les partis politiques. La commune a adopté l'idée de la manifestation : elle l'a introduite à la session ordinaire, ayant invité les régions et services concernés. Les médias ont filmé les manifestations (3 chaînes marocaines nationales) » (président d'une association à Aïn Taoujdade, entretien du 11 avril 2012).*

La participation des acteurs de la société civile aux ateliers a également, selon certains enquêtés, produit un échange d'informations qui a permis de produire des apprentissages de type **interconnaissance**, ainsi que de la transparence, et donc de la **confiance**, notamment entre élus et société civile. L'employé de l'Inspection Régionale du Ministère de l'Habitat essaie par exemple de convaincre des élus de la province en ces termes :

*« Quand on guide la discussion, si on a des preuves à l'appui, les gens finissent par être convaincus, et on dit à l'élue, au président : tu as vu combien ça peut t'aider ? Parce qu'au moins tu auras la confiance des gens » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

Dans le même type de stratégie, un employé de Sebâa Ayoun m'explique qu'il utilise les réunions de participation entre élus et autres acteurs de la commune pour faire comprendre à ces derniers le **rôle** de la commune et les contraintes auxquelles celle-ci est soumise. Cela permet de justifier les actions de la commune et de diminuer le niveau de plaintes et de critiques de la part de la société civile envers la municipalité.

Enfin, les ateliers participatifs, lors de la mise en place de l'Agenda 21, ont été globalement bien appréciés par les acteurs interrogés. Certains ont apprécié l'absence de conflits lors des ateliers, chacun étant invité à donner son avis. La synthèse est faite par un animateur. La présence « forte » de la société civile est reconnue pour avoir permis d'enrichir le diagnostic de l'Agenda 21.

Cependant, certains acteurs mentionnent également des inefficacités, des situations d'action collective limitées dans leur efficacité par certains facteurs. La collaboration par exemple serait limitée par son aspect financier. J'ai déjà discuté de la relation forte qui semble exister entre la dynamique de l'action collective et les subventions disponibles (associations et

INDH, coopératives et PMV), ainsi que la fragilité supposée de cette action lorsque les subventions disparaissent.

En outre, je remarque que si l'action collective permet d'offrir des boucles « positives » d'apprentissage (c'est en participant à des situations d'action collective qu'on peut devenir « convaincu » de l'utilité de l'action collective), l'inverse est également vrai : si l'action collective n'est pas encore présente dans une situation ou un territoire donné, le « démarrage » de la collaboration peut paraître plus difficile. Nous avons par exemple rencontré à Sebâa Ayoune des jeunes agriculteurs qui souhaitent créer une coopérative agricole pour bénéficier des subventions du PMV. Cependant, ces agriculteurs n'ont toujours pas réussi à lancer le processus de création de la coopérative dont ils ont eu l'idée plus d'un an auparavant. Les entretiens ont révélé que les participants ne se sont en fait jamais tous réunis et n'ont jamais parlé de leur projet sinon dans des conversations à deux. C'est donc le manque de collaboration (simples réunions collectives) qui empêcherait véritablement dans ce cas l'action collective d'évoluer et de s'ancrer dans une forme officielle.

---

### 7.3. APPRENTISSAGES POUR L'ACTION COLLECTIVE

---

L'analyse dans ce chapitre des instruments d'action publique, des outils pour la gouvernance et de l'action collective mobilisée sur le territoire de la province d'El Hajeb permet de comprendre « l'état » de l'action collective et son évolution. Je parviens ainsi à déceler comment ces acteurs peuvent produire des apprentissages *pour* et *par* l'action collective. Ces apprentissages sont parfois directement identifiés par les acteurs, et ils sont parfois des inférences faites par l'analyse des données. J'ai déterminé trois éléments importants concernant l'apprentissage à l'action collective sur la province d'El Hajeb :

- l'intérêt des acteurs pour l'action collective. Celui-ci correspondant à un véritable apprentissage nécessaire à toute action collective efficace (voir 7.2.2.2.) ;
- les conditions à l'action collective, ou apprentissages nécessaires à réaliser pour que cette action collective soit durable ;
- la place des moteurs dans l'action collective, ainsi que leur rôle ambivalent dans la durabilité de celle-ci.

### 7.3.1. Intérêt pour l'action collective

---

En analysant les formes d'action collective, les acteurs qui la composent et leur intérêt pour cette action, j'émetts l'hypothèse que *l'intérêt* des acteurs pour l'action collective est une composante nécessaire, mais non suffisante à l'émergence et à la durabilité de l'action collective sur le territoire. Cet intérêt peut être moteur et créateur de l'action collective. Réciproquement, l'engagement des acteurs dans l'action collective peut produire chez eux un intérêt. Mais la conviction chez les acteurs que nous avons interrogés que l'action collective possède une qualité intrinsèque au-delà de la simple résolution de problèmes ponctuels semble déterminer la qualité de l'action. S'il est établi que certaines formes d'action collective peuvent émerger temporairement pour la résolution d'un problème ponctuel ou par effet d'opportunité pour l'obtention de subventions, je fais l'hypothèse que ces formes ne peuvent perdurer sans volonté de la part des acteurs.

D'après l'analyse des entretiens conduits sur la province d'El Hajeb, l'intérêt « intrinsèque » pour l'action collective chez les personnes enquêtées semble être plutôt « anecdotique ». De nombreuses formes d'action collective répertoriées émergent d'une incitation de l'administration, soit à caractère financier à travers l'offre de subventions proposée par les instruments comme l'INDH ou le PMV, soit parce que l'administration est intervenue directement dans la constitution des formes d'action collective. Pourtant, si l'action collective peut « produire » de l'intérêt pour l'action collective, l'incitation par l'administration peut permettre selon certains acteurs de provoquer ces apprentissages :

*« Dans leur tête c'est le rôle de l'État ou de la commune de régler les problèmes.*

*Le fait d'être en coopérative peut aider à changer cette mentalité, mais ça va être très lent » (directeur du CT d'Aïn Taoujdate, entretien du 30 octobre 2013).*

L'intérêt existe, mais il est jugulé par la prudence : nous avons rencontré plusieurs agriculteurs qui trouvent les idées de se rassembler en associations ou coopératives « intéressantes », mais qui attendent de voir si la coopérative va fonctionner ou avoir du succès avant de la rejoindre :

*« [Ces agriculteurs] attendent... ils n'ont pas exprimé qu'ils sont intéressés... les gens là-bas ne sont pas intéressés. Ils font comme tout le monde, ils attendent de voir si la coopérative va marcher avant de s'y intégrer » (traducteur, à propos d'une conversation avec des agriculteurs de la commune de Sebâa Ayounne et de*

*leur intérêt pour la création d'une coopérative de vente de la pomme de terre et de l'oignon, entretien du 29 octobre 2013).*

Parmi les acteurs interrogés, plusieurs ont pourtant émis des idées d'action collective qu'ils souhaiteraient réaliser ou voir se réaliser. Les agriculteurs expriment le souhait de créer des coopératives ou de rejoindre des coopératives qui ont fait leurs preuves, même si de nombreuses idées sont basées sur des « préconçus » ou des informations erronées :

*« Ils savent que les coopératives ont des subventions. Ils pensent que ça pourrait être pas mal d'accéder à une terre de l'État et la répartir entre eux, et la gérer en coopérative » (traducteur, à propos d'une conversation avec les agriculteurs membres d'une association de partage de l'eau au sous CT de Sebâa Ayoune, entretien du 12 juin 2013).*

Mais ici encore ces idées d'action collective ont été bien souvent « semées » par l'administration ou l'opportunité des subventions. La tentative de création d'une coopérative pour la vente de la pomme de terre et de l'oignon a été impulsée par le sous CT de Sebâa Ayoune. L'idée des jeunes agriculteurs de créer une coopérative laitière vient de l'opportunité de toucher des subventions parce qu'ils ont rencontré, sur un autre territoire, d'autres jeunes agriculteurs qui avaient pu monter une coopérative laitière grâce au PMV. Les formes plus innovantes ou moins courantes d'action collective, comme les GIE (Groupement d'Intérêt Économique) sont également suscitées par l'administration :

*« Il existe un projet d'union de coopératives de la province sous forme de GIE. Mais ils attendent d'arriver à 3 ou 4 coopératives (aujourd'hui il n'y en a que deux). C'est la préfecture qui les pousse au GIE, eux ils attendent simplement que les autres coopératives émergent » (membres d'une coopérative apicole à Aïn Taoujdate, entretien du 1<sup>er</sup> novembre 2013).*

### 7.3.2. Conditions à l'action collective

---

Les conditions pour une action collective durable, ou tout du moins les représentations que les acteurs se font de ces conditions, sont mentionnées par les acteurs administratifs, qu'ils soient employés de CT, de DPA ou du Ministère, mais aussi par les agriculteurs eux-mêmes. Les conditions les plus fréquemment citées sont le besoin d'un **modèle mental partagé**, la

question de **confiance**, le besoin d'**interconnaissance**, et la nécessité de **partager un problème commun**.

Les acteurs accompagnant la création de coopératives par exemple sont les premiers à reconnaître la nécessité d'un **modèle mental partagé** ou, autrement dit, des personnes qui « pensent de la même manière » :

*« Avant c'était l'administration qui créait les coopératives. Maintenant, c'est les gens eux-mêmes de leur propre initiative. Il faut qu'ils pensent de la même manière, soient de la même génération. Il faut aussi qu'ils soient prêts à faire du bénévolat, car ils vont devoir travailler gratuitement pour la coopérative » (directeur du CT d'Aïn Taoujdate, entretien du 30 octobre 2013).*

Ce modèle mental partagé peut parfois, selon les acteurs venir d'un ancrage culturel :

*« La coopérative d'anis vert regroupe des producteurs du même produit agricole. De plus les problèmes vécus sont communs. L'anis a un historique au niveau d'El Hajeb donc c'est un ancrage culturel » (directeur de la DPA d'El Hajeb, entretien du 29 octobre 2013).*

Cet ancrage culturel, le fait d'avoir la « même production agricole », d'être de la « même génération », etc. est proche des notions de proximité géographique, organisationnelle et cognitive dans la littérature (voir par exemple Torre, 2011) ; elle facilite à la fois les relations de gouvernance territoriale et les apprentissages au sein des organisations.

Un agriculteur interrogé reconnaît également le modèle mental partagé comme condition indispensable au bon fonctionnement d'une coopérative, justifiant sa non-participation à un projet de coopérative par le fait que les candidats à celle-ci sont « trop différents » :

*« La coopérative est toujours une idée. Le problème vient de la diversité des membres : diversité de qualité de production, diversité en superficie, diversité en mentalité » (agriculteur pommes de terre à Sebâa Ayoune, entretien du 31 octobre 2013).*

La deuxième condition mentionnée est la nécessité de **confiance**. Les acteurs qui ont parlé de cette condition sont principalement agriculteurs et concernés par la coopération agricole.

Cette notion de confiance fait tout d'abord référence à une confiance entre les membres de l'action collective :

*« Il faut d'abord travailler ensemble et non chacun de son côté. Il faut avoir confiance en chacun, qu'il n'y ait pas de triche. Celui qui s'occupe d'une tâche précise doit la faire correctement et jusqu'au bout » (jeune agriculteur de Sebâa Ayoune, à propos des conditions de bon fonctionnement d'une coopérative telles qu'il les imagine, entretien du 12 juin 2013).*

Il existe aussi une condition de confiance des membres de l'action collective envers les responsables délégués, comme par exemple des membres d'une coopérative envers son bureau élu :

*« Il faut une confiance entre les membres du bureau et des gens qui n'ont pas de connaissance dans le domaine coopératif. Nous avons des statuts, un règlement intérieur. L'équipe dirigeante ils s'entendent bien ils sont à la hauteur. Ce sont des gens aisés » (membre du bureau de la coopérative laitière NASER d'Aïn Taoujdate, entretien du 30 octobre 2013).*

Les agriculteurs mentionnent également le besoin **d'interconnaissance**, les membres de coopérative devant se « connaître les uns les autres ». Ce besoin d'interconnaissance est étroitement lié avec les deux premières conditions mentionnées précédemment, l'interconnaissance aidant à la fois au partage des modèles mentaux, mais aussi à l'établissement de la confiance. Un employé de CT par exemple explique l'échec des coopératives de la réforme agraire, pour lesquelles l'État avait sélectionné et regroupé les agriculteurs, par le défaut d'interconnaissance :

*« La coopérative de la réforme agraire n'a pas marché parce qu'ils étaient groupés au hasard ! C'est pour ça qu'aujourd'hui on veut que la coopérative vienne d'eux » (employé du sous-CT de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012).*

Enfin, plusieurs acteurs mentionnent le besoin de partager un **problème commun** comme condition ou moteur de l'action collective. Ce besoin peut également produire un modèle mental partagé, ainsi qu'un **intéressement** à l'action collective. Une coopérative apicole de la province s'est par exemple créée parce que ses membres faisaient l'expérience, chacun de son côté, de difficultés pour la transhumance et ont donc décidé de se regrouper pour faciliter

l'activité. D'autres agriculteurs producteurs d'anis vert ont créé une coopérative pour résoudre collectivement un problème phytosanitaire, ainsi que des difficultés de commercialisation. Quant au projet de création d'une coopérative pour la vente de la pomme de terre à Sebâa Ayoune, l'idée de recrutement des moteurs de cette action collective est de *« chercher des agriculteurs qui ont des problèmes de commercialisation pour leur proposer de créer une coopérative »* (employé du sous-CT de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012).

De manière moins générale, certains acteurs ont mentionné d'autres conditions nécessaires selon eux à l'action collective. L'un d'eux explique la nécessité pour les agriculteurs d'être capables de se mettre d'accord et de prendre une décision collective :

*« Le problème ce n'est pas l'État, c'est NOUS. Si on crée une coopérative de commercialisation d'oignon, on ne sera même pas capable de s'entendre sur la date de vente de l'oignon »* (membre de l'association d'agriculteurs pour le partage de l'eau, entretien du 12 juin 2013).

Pour lui cette limite vient bien avant l'idée d'avoir un « problème partagé », qui à ses yeux ne suffit pas à faire fonctionner la coopérative. D'autres acteurs mentionnent la nécessité de bénéficier d'un exemple de « succès » pour motiver les individus à entrer dans l'action collective, à l'image de ce que j'ai présenté précédemment (intérêt à l'action collective par « l'exemple »).

Ces conditions à l'action collective sont donc bien des apprentissages de gouvernance tels que je les avais définis dans le chapitre deux, et plus particulièrement des apprentissages de troisième boucle (modèle mental partagé, confiance, problème commun, interconnaissance). L'apprentissage de troisième boucle semble donc être fait des conditions nécessaires à la création de l'action collective. La capacité des acteurs à recenser ces apprentissages retrouvés dans la littérature, mais dont la réalisation est limitée par le manque de communication ou de mise en pratique de ces croyances, indique un besoin de leur part d'« apprendre à apprendre » (deutéro-apprentissage). Par exemple, un employé de CT indique à juste titre que les projets d'action collective doivent venir des acteurs eux-mêmes (la création de coopératives doit venir des agriculteurs) même si le CT reste lui-même moteur de la dynamique collective sur son terrain. Ce comportement doit néanmoins être rapproché de l'obligation probable de « résultats » auxquels cet individu est confronté, les coopératives devant se multiplier pour pouvoir multiplier les subventions du PMV et ainsi montrer le « succès » de cet instrument à l'échelon régional puis national.



### 7.3.3.Place du « leader » (les moteurs de l'action collective)

---

Une condition particulière à l'action collective que j'ai repérée dans les entretiens est à la fois un facteur de création et de mobilisation, mais également un facteur de fragilité de l'action collective. Le rôle du moteur de l'action collective, sorte de « leader » qui va aussi organiser la formalisation de l'action, notamment en s'occupant des procédures pour la création de la coopérative agricole, semble être une idée largement répandue et prépondérante dans l'esprit des personnes interrogées :

*« On a besoin de leadership. S'il y a un leadership qui peut vraiment rassembler, qui peut jouer le rôle du catalyseur, je pense qu'on peut arriver à quelque chose. Mais on a besoin d'un animateur, quelqu'un qui peut un peu déclencher ces initiatives » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

Le leader est en général la personne qui va construire de toute pièce l'action collective : il prend l'initiative, s'occupe des démarches, devient le président, « porte » l'association ou la coopérative de manière individuelle. La présence du leader semble reconnue comme nécessaire par tous les enquêtés : l'action collective n'émerge pas sans cette personne leader, tout le monde « attend que ça se passe ». Les jeunes agriculteurs de Sebâa Ayoune qui souhaitent créer une coopérative, par exemple, ont désigné un « leader » devant faire les démarches administratives. Pourtant, ce leader ne fait pas avancer le dossier et a arrêté les démarches. En retour, les autres agriculteurs nous ont avoué ne pas avoir pris sa place ou exécuté les démarches à sa place, chacun attendant que « l'autre bouge ».

Les administrations qui « impulsent » l'action collective sont par conséquent en recherche de ces « personnes de confiance » autour desquelles l'action collective pourra se construire :

*« Nous en tant qu'administration on cherche des gens qui regroupent, en qui les gens ont confiance, des leaders » (directeur du CT d'Aïn Taoujdate, entretien du 30 octobre 2013).*

Les administrations iront parfois jusqu'à repérer ces individus et leur donner les responsabilités, les placer en situation de « contrôle ». Le « leader » pourra alors devenir président de l'association ou de la coopérative.

Cependant, une fois l'action formalisée, la place de ce leader peut devenir source de blocage et de routines défensives qui peuvent à la fois empêcher les autres membres de réaliser des apprentissages, mais également limiter l'évolution de la gouvernance. Il semble rare que ce moteur transmette le leadership à d'autres, trouve ou même cherche un « successeur ». La transmission se fait dans certaines situations en passant par une crise ou une situation de conflit. Ainsi, la coopérative apicole d'Aïn Taoujdate a connu un conflit avec le président historique, qui était également président de l'association à l'origine de la coopérative. Ce président a été remercié après l'intervention du gouverneur et du CT d'Aïn Taoujdate :

*« C'était aussi l'ancien président de l'association ! Ce qui compliquait les problèmes. Aujourd'hui il n'est plus membre que dans les papiers. Ils ont cédé sa part sociale à son fils » (traducteur, à propos des problèmes de gouvernance de la coopérative apicole d'Aïn Taoujdate, entretien du 1<sup>er</sup> novembre 2013).*

Si le leader quitte l'action collective avant le changement de leadership, l'équilibre de l'action collective s'en trouve fragilisée et peut s'interrompre. Un ancien président de coopérative laitière, également vétérinaire sur le territoire, m'explique par exemple avoir cherché longtemps un « successeur » pour le remplacer à la présidence de la coopérative qu'il avait créée, sans pouvoir trouver de personne suffisamment « motivée » ou « compétente ». Lorsqu'il a dû arrêter son implication pour raisons professionnelles, la coopérative s'est arrêtée.

L'administration comme « accompagnateur » est aussi un moteur de l'action collective, à la fois par conviction, mais surtout, comme j'ai expliqué précédemment, par obligation de résultat : ceux que nous avons interrogés sont jugés sur le nombre d'association ou de coopératives qui sont créées, ou indirectement, le nombre de coopératives qui ont reçu des subventions du PMV :

*« Nous avons forcé la création de 3 associations. 1 projet en 2010 qui a été arrêté en 2012. Le projet créé en 2011 a été arrêté en 2013... » (directeur de la DPA d'El Hajeb, entretien du 29 octobre 2013).*

Les « moteurs » semblent donc nécessaires, mais fragiles. L'administration joue souvent le rôle de moteur ou « catalyseur » de l'action collective, en reconnaissant que ce n'est pas souvent efficace si les autres conditions à l'action collective n'existent pas. Les moteurs *internes* à l'action (« leaders ») permettent de lancer celles-ci, mais les apprentissages de

gouvernance qui permettent la **transmission de savoir** du leader à d'autres membres sont indispensables pour assurer la durabilité de l'action et éviter les conflits.

### 7.3.4. Classification des apprentissages repérés

---

De manière identique au repérage des outils de l'apprentissage, j'ai repéré les apprentissages de gouvernance produits par l'action collective sur la province d'El Hajeb. J'ai tout d'abord pointé dans les textes et les retranscriptions d'entretiens les différentes manifestations d'apprentissages selon plusieurs codes : l'absence d'apprentissage (lorsqu'un acteur ou moi-même repérons une opportunité d'apprendre qui n'a pas lieu), les outils de l'apprentissage (dont j'ai déjà parlé en première partie de ce chapitre), les apprentissages de première boucle, les apprentissages de seconde boucle, et les apprentissages de troisième boucle.

J'ai ensuite classé les résultats en termes de type de connaissance produite ou but de l'apprentissage : **intérêt** (production d'intérêt pour l'action collective), **transfert de connaissance**, **rôles** (apprentissage des rôles dans les formes d'action collective), **communication**, **travailler ensemble**. Le résultat est présenté dans le tableau 7-2 ci-après.

La première remarque porte sur la nature des apprentissages produits : la majorité des apprentissages concerne les **rôles** des acteurs dans l'action collective. Les apprentissages de troisième boucle sont eux aussi particulièrement nombreux.

J'ai repéré dans les entretiens deux situations **d'absence d'apprentissage**. La première concerne la capacité d'**intérêt** : une employée de l'Agence Urbaine de Meknès a longuement exprimé au cours de l'entretien sa méfiance envers l'idée de gouvernance, et en particulier l'idée « d'expert d'usage ». Étant tout de même portée à mobiliser des situations de participation citoyenne, notamment par l'enquête, elle m'a montré qu'elle a utilisé des routines défensives :

*« L'affaire de l'urbanisme est une affaire de technicien. Donc c'est contradictoire avec ce qu'il avait dit lors de la formation sur la gouvernance urbaine, lorsqu'il a dit que l'affaire de l'urbanisme, quand on ne se consulte pas avec les citoyens, ça va directement vers un échec. Donc on te dit : "on doit faire participer les associations", qui représentent les citoyens au niveau des quartiers, les quartiers marginalisés... mais tout ça, ça reste de la théorie. Par exemple, je vais programmer trois jours, successifs, je vais écouter les associations, mais lorsque*

*je vais revenir à l'administration pour élaborer un plan, c'est comme si j'oubliais tout ce qui a été dit, donc c'est écouter des citoyens pour les écouter, et non pas pour qu'ils nous aident à comprendre quelque chose... donc c'est pour ça que j'avais dit qu'on faisait semblant » (chef du département de la gestion urbaine à l'Agence Urbaine de Meknès, entretien du 4 avril 2012).*

Un autre acteur, chargé du développement de la gouvernance dans la région, me révèle la difficulté rencontrée dans l'évolution de la gouvernance, les apprentissages produits restants individuels et non organisationnels. De fait, lorsque les élections modifient les élus à la tête de la municipalité, les apprentissages des « sortants » sont perdus :

*« On a produit tout ça, ils étaient là, ils étaient contents, et avec ces élections, à chaque fois, il y a cette coupure. Et si maintenant cette occasion se présente de l'intercommunalité, on se rappelle qu'ils ont fait un exercice "oui, on aurait dû pratiquer ça, et revenir là-dessus". Il faut des outils d'accompagnement pour enraciner... » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

J'ai repéré deux **apprentissages de première boucle** (modification d'une stratégie pour atteindre les buts ou objectifs choisis) dans la conduite de l'action collective. Le premier concerne la production d'intérêt pour l'action collective : un employé de la municipalité de Sebâa Ayoun me raconte avoir tenté de mobiliser des représentants d'associations pour lutter contre le manque d'intéressement des autres acteurs précédemment mobilisés (élus de la commune). Le deuxième concerne l'apprentissage des **rôles** : un employé de l'ADS explique la manière dont celle-ci a modifié sa stratégie dans les formations aux acteurs territoriaux, pour produire chez ceux-ci des apprentissages :

*« On s'est rendu compte qu'organiser des visites d'échanges entre les communes était plus efficace pour leur apprentissage de l'action territoriale, et de l'installation du dialogue, que d'organiser des ateliers » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012).*

TABLEAU 7-2 TYPE D'APPRENTISSAGE PAR NATURE DE CONNAISSANCE PRODUITE DANS LES SITUATIONS D'ACTION COLLECTIVE

Type d'apprentissage	Intéressement	Transfert de connaissance	Rôles	Travailler ensemble
<i>Absence d'apprentissage</i>	Aucun intérêt de l'enquête pour la participation citoyenne	Besoin « d'enraciner » les apprentissages (« oubliés » après élections)		
<i>Première boucle</i>	Faire entrer de nouveaux acteurs (associations) dans la situation de gestion pour la faire évoluer		Modification de la stratégie en fonction des résultats (modification dans les modalités de gouvernance : visites/échanges plutôt que formations)	
<i>Seconde boucle</i>			Modification des buts de l'association (passage de but éducatif à créateur de projet)	
			Modification des buts de l'ADS pour se repositionner par rapport aux autres	
<i>Troisième boucle</i>			Réfléchit à une manière de modifier profondément la « manière de raisonner/réfléchir » des gens	Reconnaît un besoin de redéfinir les instances ou lieux de gouvernance : créer des réunions au niveau local pour la création du PAU plutôt que de faire une « navette »
			Apprentissages de gouvernance autoproclamés : mobilisation citoyenne meilleure + développement du tissu associatif	Apprendre à « travailler ensemble » = changement dans la manière de fonctionner
			Idée de la coopération également entre services (émergence d'une « prise de conscience ») Apprentissage pour les élus du but de la démocratie participative	Idée de la coopération intercommunale

Les apprentissages de **seconde boucle** repérés sont tous deux de l'ordre de l'apprentissage des **rôles**. Dans le premier cas, l'employé m'explique comment l'ADS est capable d'évoluer et modifier les buts de son action pour se trouver une « place » en fonction de l'action des autres agences travaillant sur les mêmes sujets :

« De 2008 à 2010, l'ADS a été invitée à se repositionner par rapport à d'autres institutions qui font la même chose, de la même manière. C'est un changement

*basé sur l'axe d'animation du territoire", avec comme axes principaux : le renforcement des capacités des acteurs (toujours, comme axe transversal), la promotion des activités génératrices de revenus avec une approche filière (interventions en amont et en aval des filières) et l'appui aux programmes nationaux » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012).*

De manière similaire, un président d'association à Sebâa Ayoun, également élu municipal, m'explique comment il a modifié les buts de son association en fonction des opportunités. Il montre une capacité à explorer et changer la manière dont l'association définit son rôle dans le développement pour être plus active :

*« Grâce au thème notamment "développement humain", j'ai transformé le but de mon association : avant celle-ci ne faisait que de l'alphabétisation pour les femmes, puis on a développé l'association pour faire des projets "créateurs de revenus" : on a fait une boulangerie (pain, pâtisserie) qui existe toujours, gérée par les femmes de l'association (les analphabètes qui ont bénéficié de la formation) » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoun et président d'association, entretien du 3 décembre 2012).*

Enfin, de nombreux apprentissages repérés sont de l'ordre de la **troisième boucle**, concentrés exclusivement sur l'apprentissage des **rôles** et du **travailler ensemble**. Tout d'abord, il faut noter, dans le document rédigé du PCD de la commune d'El Hajeb, la déclaration d'un apprentissage sur les rôles de chacun dans le paradigme de gouvernance territoriale :

*« Enfin pour ce qui est de la dynamique des acteurs locaux, il faut noter deux éléments importants, la volonté du nouveau conseil à mobiliser la société civile autour d'une dynamique de développement et l'émergence d'un tissu associatif » (PCD d'El Hajeb).*

Le processus même de participation, comme les ateliers de diagnostics participatifs, semble être à El Hajeb un facteur de cet apprentissage. Les élus apprennent, par le débat et en « côtoyant » les autres acteurs, le rôle qu'ils peuvent avoir et l'intérêt de faire intervenir d'autres acteurs dans le processus de décision. Il s'agit bel et bien d'un apprentissage de

gouvernance, puisqu'un tel apprentissage modifie en profondeur non seulement la manière dont les décisions sont prises au sein du territoire, mais aussi les rapports entre les individus.

Un acteur m'explique également qu'il commence à observer un début d'apprentissage chez les acteurs de l'administration sur le territoire en ce qui concerne la coopération entre services. Selon lui, cet apprentissage est pourtant lent et n'en est qu'à ses prémises.

En ce qui concerne la capacité à **travailler ensemble**, un acteur interrogé sur la manière dont le travail de « collaboration » entre services administratifs est organisé a reconnu le besoin de réorganiser ce travail pour passer d'une simple collaboration dans laquelle les dossiers font la « navette » à une véritable concertation entre acteurs :

*« Il n'y a pas de suivi des décisions prises. Le conseil communal et la province en charge auraient dû faire le suivi. L'agence Urbaine s'occupe de l'étude et on envoie la décision finale pour le conseil. Il faudrait créer des réunions au niveau local » (employé de Sebâa Ayouné chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

Si cet apprentissage est encore à l'échelle individuelle sans constituer un changement de pratique au niveau de l'organisation, d'autres acteurs ont tout de même noté un changement dans la manière dont les gens peuvent travailler ensemble et coopérer. Enfin, un acteur déclare avoir aussi repéré un changement dans la manière dont les communes abordent le développement territorial. En effet, les élus de ces communes commencent à s'ouvrir à une stratégie plus transversale et à une coopération intercommunale pour la mise en place de projets pour le tourisme, ainsi que pour la gestion des déchets :

*« Quand ils ont évoqué aussi la question des déchets, des ordures ménagères, ils disent qu'élaborer une décharge par commune, c'est pratiquement impossible, ça coûte beaucoup, ce sont des petites communes, il faut raisonner au niveau provincial, il faut raisonner à plusieurs niveaux, au lieu de faire à chaque commune un point noir... se réunir, pour mettre en place une décharge commune. Et c'est à travers cette animation de ces ateliers que les gens eux-mêmes ont pris conscience qu'on ne peut pas travailler seul. Et quand cette idée est venue, on a profité des circonstances et on l'a mise sur la table. Et ces gens-là ont travaillé ensemble, ils ont été convaincus qu'ils peuvent travailler ensemble*

*en intercommunalité, choisir quatre ou cinq projets fédérateurs sur lesquels ils peuvent travailler » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

L'action collective dans la province d'El Hajeb est donc en évolution. Plusieurs acteurs interrogés ont témoigné d'apprentissages observés, ou ont eux-mêmes été producteurs d'apprentissages de gouvernance. Ces apprentissages se font à tous les niveaux (modification de stratégie ou première boucle, modification des buts ou seconde boucle, modification profonde de l'organisation ou troisième boucle), mais les apprentissages de troisième boucle sont dominants, et impliquent l'apprentissage des rôles de chaque acteur dans le paradigme de la gouvernance territoriale, ainsi qu'une nouvelle approche sur le travail en commun dans l'action collective. Il faut néanmoins souligner que les acteurs qui mentionnent des apprentissages constituent un échantillon restreint, y compris au sein de mon échantillon global. Les apprentissages discutés sont majoritairement des apprentissages à l'échelle des individus, et ne sont pas encore institutionnalisés en apprentissages organisationnels. Mais l'apprentissage de la gouvernance à l'échelle de la province ne semble pas pouvoir se faire radicalement.

J'ai discuté précédemment du caractère « cloisonné » des formes d'action collective (élus entre eux, agriculteurs entre eux, etc.). L'absence d'action collective permettant l'échange entre ces acteurs limite également probablement la transmission de ces apprentissages individuels, ce qui les empêche justement de passer en apprentissages organisationnels.

Certains apprentissages d'action collective produits dans des situations spécifiques lors de la mobilisation de certains instruments (Agenda 21, PCD, PMV) n'ont pas été mentionnés ici, car ils feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans les deux chapitres suivants.

---

## CONCLUSION

---

L'analyse des instruments d'action publique et de l'action collective (ses formes, son évolution, ses freins) sur la province d'El Hajeb permet de peindre une vision globale de la gouvernance sur la province. En analysant systématiquement la manière dont les situations produites par l'action collective sont à la fois potentiellement des déclencheurs d'apprentissages, mais ont aussi besoin à leur tour d'apprentissages pour pouvoir se pérenniser, j'ai recensé de nombreux apprentissages (première, seconde et troisième boucle)



pour des objectifs divers, comme l'intéressement, le transfert de connaissance, la contextualisation, les rôles, la communication, le travail commun.

Les résultats de cette analyse générale de la province montrent à quel point l'étude des apprentissages permet de comprendre la dynamique de gouvernance territoriale locale. Si des actions collectives existent sur le territoire, de nombreux apprentissages sont encore nécessaires pour les rendre spontanées, et non provoquées par l'administration ou d'autres incitations, puis les pérenniser. L'analyse des apprentissages de gouvernance dans ce contexte permet également de comprendre les freins globaux à l'action collective.

Dans les chapitres suivants je propose de revenir sur quelques situations particulières d'action collective produites par des instruments d'action publique pour détailler en profondeur les interactions entre ces instruments, les acteurs de l'action collective et les apprentissages de gouvernance produits.

# **CHAPITRE HUIT ACTION COLLECTIVE À L'ÉCHELLE DES COMMUNES : TENTATIVES DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE**

---

## **Quels apprentissages de gouvernance par l'accompagnement ?**

Ce chapitre propose d'explorer les apprentissages de gouvernance produits sur la province d'El Hajeb à l'échelle des communes de la province. En analysant les instruments d'action publique déployés sur ces communes, ainsi que les instruments d'accompagnement mis en place pour leur institutionnalisation, je peux dégager les apprentissages de gouvernance produits dans les situations de gestion créées par ces instruments. J'analyse d'abord les apprentissages produits dans les communes urbaines par la mise en place d'Agenda 21. Puis j'analyse de manière similaire les apprentissages produits dans les communes rurales par la mise en place des PCD. Enfin, j'illustre ces cas par l'analyse d'une situation de gestion spécifique, la mise en place de l'Agenda 21 dans la ville de Sebâa Ayoun, pour comprendre dans quelle mesure l'instrument et les apprentissages produits peuvent promouvoir la durabilité de l'agriculture.

---

## **8.1. APPRENTISSAGES DANS LES COMMUNES URBAINES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE D'UN AGENDA 21**

---

### **8.1.1.L'Agenda 21**

---

L'Agenda 21, comme précisé en introduction de cette partie, est un instrument à rayonnement international adopté lors du sommet de la terre à Rio en 1992. Il peut se déployer à diverses échelles d'action, de la commune à la région, mais également dans les entreprises ou associations. Son utilisation reste libre, même si dans certains États, comme en France, de fortes incitations existent pour le développement des Agendas 21 dans les territoires.

L'Agenda 21 a été déployé dans la province d'El Hajeb dans les quatre communes urbaines (Aïn Taoujdate, El Hajeb, Sebâa Ayouné et Agouraï), par la mise en place d'un programme d'accompagnement de 2006 à 2008. Celui-ci vient des expériences de mise en place d'Agenda 21 dans trois villes marocaines, Meknès, Marrakech et Agadir, ainsi que des expériences similaires d'accompagnement à la mise en place des Agendas 21 dans le sud du Maroc.

Le programme d'accompagnement est conduit par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement (MATEE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Conseil Régional de la région Meknès-Tafilalet, le Conseil Provincial d'El Hajeb, et les conseils municipaux des quatre communes urbaines de la province. Chaque instance contribue financièrement au projet.

Mon analyse de la contextualisation de l'Agenda 21 et du programme d'accompagnement s'appuie à la fois sur des sources documentaires, notamment « l'état des lieux » de Sebâa Ayouné et Aïn Taoujdate, ainsi que le document descriptif du programme d'accompagnement, et sur huit entretiens dans les communes de Sebâa Ayouné et Aïn Taoujdate. Dans ce cadre de travail, j'ai analysé le programme d'accompagnement dans sa globalité, mais n'apporterai des précisions que pour les communes d'Aïn Taoujdate et Sebâa Ayouné.

### 8.1.1.1. Efficacité de l'Agenda 21 du point de vue des acteurs locaux

---

J'ai tout d'abord analysé l'efficacité de l'instrument telle qu'elle est ressentie par les acteurs interrogés. De manière objective, il est difficile de juger de l'efficacité de l'Agenda 21 puisque celui-ci n'a pas été conduit à terme, en tout cas dans les villes d'Aïn Taoujdate et Sebâa Ayouné, où nous avons conduit les entretiens. Cinq acteurs enquêtés sur les huit ont émis un avis sur l'efficacité de l'Agenda 21. Les élus de Sebâa Ayouné interrogés regrettent que l'Agenda 21 n'ait pas été terminé et qu'aucun « projet » concret ne soit né des discussions tenues lors des ateliers :

*« On a seulement bénéficié du point de vue de la gouvernance en termes d'apprentissages... Mais je ne vois pas ce que ça a donné comme projet. Ça reste un projet en cours » (vice-président de Sebâa Ayouné, entretien du 15 novembre 2012).*

Le manque d'efficacité, qui a été partagé par plusieurs acteurs interrogés, produit une frustration en termes d'attentes non réalisées :

*« La question qui se pose c'est : qu'est ce qu'il y a après l'Agenda 21 ? On n'a rien vu ! On n'a rien remarqué. C'est le président qui doit prendre l'initiative. Un élu seul ne peut rien faire. Il faut une coordination avec les coopératives agricoles, les agriculteurs et l'Agenda 21, et comment faire évoluer le projet » (agriculteur à la coopérative Tal'a de Sebâa Ayoune, entretien du 21 novembre 2012).*

Cette frustration vient parfois également de l'attente produite par le programme d'accompagnement en termes de subventions : de nombreux acteurs ont pensé que l'Agenda 21 allait leur donner accès à des subventions (INDH, etc.) plus facilement s'ils participaient aux ateliers. Le retrait des coorganisateur du programme en 2008, ainsi que le retrait de leur argent, a provoqué une déception importante chez ces acteurs. Les animateurs municipaux, formés à l'accompagnement par le programme, expriment en particulier des regrets d'avoir vu les financeurs se retirer brusquement :

*« Le programme s'est arrêté à la phase 2... Les partenaires n'ont pas respecté leurs obligations surtout en ce qui concerne leurs obligations financières » (employé d'Aïn Taoujdate chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

Quelques acteurs ont cependant noté une efficacité positive de l'Agenda 21 dans certains domaines. Selon un élu de Sebâa Ayoune, le processus de diagnostic participatif a permis de définir des orientations futures pour la municipalité en termes de développement :

*« Malgré l'échec, on a pu poser les voies pour l'avenir de la région sur 2 axes, le deuxième étant "comment on voit l'avenir de la ville". On a bien insisté sur l'agroalimentaire. La région est "prête" pour ça. On a aussi des documents, on a créé un "bureau de communication", mais il y a eu des interférences politiques et sociales » (inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 28 novembre 2012).*

Ainsi, sur les quelques acteurs rencontrés, le bilan est mitigé concernant l'efficacité de l'Agenda 21 à l'échelle des municipalités. Pourtant les points de vue positifs et négatifs ne sont pas contradictoires. En moyenne, les acteurs semblent avoir apprécié l'expérience

d'atelier participatif et regrettent principalement l'arrêt brutal de la procédure de construction de l'Agenda 21, qu'ils attribuent au retrait des partenaires du programme d'accompagnement.

#### 8.1.1.2. Effets : quelle contextualisation de l'Agenda 21 ?

---

J'ai également analysé dans les entretiens avec ces acteurs le *produit* du processus de construction de l'Agenda 21, c'est-à-dire les effets produits par la contextualisation de l'Agenda 21. De manière similaire à l'efficacité perçue, peu d'acteurs parlent des effets directs de l'Agenda 21, celui-ci n'ayant pas été mené à terme. Plusieurs acteurs ont déploré à Sebâa Ayoune le manque de « suite » aux ateliers participatifs, les acteurs ayant pris goût à la concertation et trouvant aujourd'hui dommage de ne plus être consultés, de ne pas avoir de « nouvelles » des idées émises pendant les ateliers :

*« Maintenant, il faudrait en plus revoir le diagnostic, l'actualiser... cela n'a pas été fait. Faire les partenariats entre la commune et d'autres organismes n'a pas été réalisé non plus... On a prévu de faire des projets pilotes (2 par commune) : ils n'ont même pas été spécifiés » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

Les acteurs qui évaluent les effets de l'Agenda 21 semblent conscients de la nécessité d'institutionnaliser les pratiques promues lors des ateliers de la phase de diagnostic. Ils déplorent en général « l'oubli » dans lequel l'Agenda 21 est tombé à l'arrêt du processus :

*« On ne pense jamais à l'Agenda 21. Pour eux ça a un début, et une fin. Ils ne comprennent pas l'intérêt » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

L'Agenda 21 a eu des effets plus positifs à Aïn Taoujdate. Les acteurs de cette commune ont par exemple utilisé les conclusions des ateliers participatifs comme base pour établir leur PAU (Plan d'Aménagement Urbain). Ils ont également l'intention d'utiliser les enseignements du processus participatif pour la mise en place de leur PCD. Les ateliers participatifs ont également favorisé « *l'environnement pour les rencontres* » (président de l'association NADA à Aïn Taoujdate, entretien du 11 avril 2014). Ils ont donc permis aux acteurs d'apprendre à se connaître (apprentissage d'**interconnaissance**).

### 8.1.2. Le programme d'accompagnement et les formations

---

Si les résultats de l'Agenda 21 sont si peu discutés par les acteurs interrogés, c'est parce que le processus en tant que tel (co-construction avec les acteurs du territoire d'un diagnostic participatif des forces et faiblesses de la commune) n'a pas marqué autant les esprits que le programme d'accompagnement de cet instrument. Si l'Agenda 21 reste commenté principalement par rapport à son arrêt brutal, les acteurs ont beaucoup discuté des sessions de formation organisées par le comité de pilotage local des Agendas 21 après que les bailleurs de fonds se sont retirés. Le comité de pilotage était alors constitué des quatre animateurs municipaux (un employé municipal par commune formé à l'animation au début du processus d'accompagnement), le coordinateur provincial (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace), le représentant de la province, le responsable de formation aux associations et le responsable logistique.

Pour tenter de pallier l'arrêt brutal du programme original d'accompagnement qui, d'après l'employé de Sebâa Ayouné chargé de l'Agenda 21, s'est arrêté en phase II, le comité a organisé entre 2009 et 2012 des sessions de formation pour les élus de la province et d'autres pour les acteurs de la société civile. Ces derniers sont en fait des représentants d'associations sélectionnées par le comité de pilotage. Les formations organisées par le comité de pilotage ne font pas à proprement parler partie du programme d'accompagnement. Cependant, je considère qu'elles sont dans la continuité directe de ce dernier pour plusieurs raisons :

- elles ont été organisées par le comité de pilotage créé pour le programme d'accompagnement
- elles sont arrivées en remplacement du programme après retrait des bailleurs de fonds en phase II ;
- la plupart des acteurs interrogés considèrent les sessions de formation comme faisant entièrement partie du processus de construction de l'Agenda 21.

Les sessions étaient organisées à El Hajeb pour l'ensemble des élus des quatre communes urbaines. D'après les acteurs interrogés, l'intérêt des élus pour ces formations était faible et a fortement décliné au fur et à mesure : il y eut 25 élus à la première formation et, très vite, seulement deux ou trois élus se sont déplacés. La dernière formation a dû être annulée faute de participants.

Les sessions de formation aux élus ont été centrées sur cinq thèmes : la prise de décision, la communication, la planification stratégique, la négociation, et le partenariat. Les sessions de formation aux associations ont également été au nombre de cinq. Les thèmes ont été, entre autres, la création et le montage de projet (en partenariat avec l'INDH), modelés sur la base d'un questionnaire aux participants demandant leurs besoins spécifiques. Ces questionnaires ont également permis de « sélectionner » les associations les plus actives et les plus intéressantes. Par exemple à Aïn Taoujdate, sur les 35 associations enregistrées, dix ont été sélectionnées. Sur les dix sélectionnées, six personnes sont venues aux sessions de formation (un représentant par association). L'intérêt des associations pour les sessions de formation est relativement identique à celui des élus : le nombre d'acteurs présent à chaque formation a diminué au fil du temps. À la troisième session, seules deux associations de Sebâa Ayounne sont venues à El Hajeb.

La faible participation des acteurs aux sessions de formation ne s'explique pas nécessairement seulement par un « manque d'intérêt », mais peut-être également par la difficulté que ceux-ci ont pu éprouver à se rendre à El Hajeb depuis leur lieu de vie, ce qui leur imposait aussi d'interrompre leur activité. Par exemple, un des participants aux formations pour association est instituteur à l'école de Sebâa Ayounne et disait l'impossibilité d'aller à El Hajeb en pleine semaine.

### 8.1.2.1. Efficacité du programme

Les commentaires des personnes interrogées sur l'efficacité perçue du programme d'accompagnement font en réalité quasi exclusivement référence à l'efficacité des sessions de formation.

Tout d'abord, en ce qui concerne le programme d'accompagnement à proprement parler, tous les acteurs qui ont discuté son arrêt brutal en phase II attribuent la suspension de l'élaboration des Agendas 21 au retrait des bailleurs de fonds. Les deux membres du comité de pilotage interrogés (employés municipaux de Sebâa Ayounne et Aïn Taoujdate) ont jugé l'efficacité du programme surtout par rapport à son arrêt brutal.

Si d'un point de vue critique on peut se poser la question de ce qui empêchait véritablement le comité de pilotage et les municipalités impliquées de poursuivre l'Agenda 21, il apparaît tout de même que cette rupture brutale dans la continuité de l'instrument révèle une absence de contextualisation de l'Agenda 21 au niveau des municipalités, comme expliqué précédemment, et donc de mise en place d'outils par le programme pour produire cette

contextualisation par les municipalités. À la place, la manière dont le pilotage du programme a été conçu aurait plutôt permis la contextualisation de l'Agenda 21 au niveau supérieur (comité de pilotage), engageant les autres acteurs (notamment les acteurs municipaux) dans une forme de dépendance envers le comité de pilotage pour la poursuite du processus. Je reviendrai sur ces questions plus en détail dans la partie 8.1.3.

Concernant les sessions de formation, les acteurs interrogés qui ont participé à celles-ci ont globalement une bonne appréciation de ce qu'elles ont produit, à savoir de la connaissance, qu'il s'agisse de connaissance technique sur les thématiques ciblées ou de connaissance des autres acteurs associatifs par leur fréquentation des ateliers :

*« Les formations que j'ai reçues m'ont aidé à apprendre à gérer un comité : aujourd'hui je suis président du comité local de l'INDH (composé de 5 élus, 5 chefs de service, 5 associations avec la présence obligatoire de plusieurs femmes : nous on en avait qu'une presque toujours absente, et on s'est fait rappelé à l'ordre par le gouverneur). Cette année on a pu obtenir 6 projets » (inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayounne, entretien du 28 novembre 2012).*

*« Ce qui m'a permis d'évoluer dans mon association c'est les formations aux élus et aux associations post-Agenda 21, surtout la session sur la communication. J'y ai appris beaucoup de choses : encouragement de la communication et sa facilitation. C'est utile pour tout. Par exemple j'ai appris comment parler aux gens, comment négocier les créations de projets » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayounne et président d'association, entretien du 3 décembre 2012).*

#### 8.1.2.2. Effets du programme

Contrairement aux effets de l'Agenda 21 à proprement parler, les effets recensés du programme d'accompagnement, et notamment des sessions de formation, sont nombreux. La plupart de ceux-ci sont positifs et reflètent la manière dont les participants aux formations ont pu mobiliser les connaissances transmises.

Les sessions de formation ont notamment permis, tout comme les ateliers participatifs de l'Agenda 21, la rencontre entre acteurs du territoire, notamment entre associations. À Aïn



Taoudate, ces rencontres se sont soldées par la création d'un *réseau associatif* pour le développement durable, ainsi que la création d'une *commission locale de développement* composée de membres d'associations, d'élus et d'employés des services extérieurs. Un pôle de compétences a également été créé à Aïn Taoudate à la suite de l'expérience du comité de pilotage :

*« L'expérience de l'A21 nous a permis de créer un "pôle de compétences local" composé du chef de division de l'action sociale, du coordinateur du programme A21, du chef de la DGCL à la province, et du représentant du haut commissariat aux plans » (employé d'Aïn Taoudate chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

À Sebâa Ayoune, certains acteurs apprécient également les effets du programme sur leur activité personnelle. Ainsi le professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune explique qu'il a changé sa manière de concevoir son association, et qu'il a pu créer des projets générateurs de revenus, grâce au financement de l'INDH, en mobilisant les connaissances produites lors des formations.. Un autre acteur attribue par exemple sa participation au comité local de l'INDH aux formations reçues sur la gestion de groupe. L'accompagnement de l'Agenda 21 a donc facilité la contextualisation de l'INDH

Certaines appréciations des effets du programme sont plus négatives. L'employé municipal à Sebâa Ayoune et membre du comité de pilotage déplore le manque d'institutionnalisation des connaissances produites lors du processus. Selon lui, ce dernier a produit chez certains individus des compétences qui ne sont pas réutilisées dans d'autres situations et sont donc « perdues » pour le territoire :

*« Et quand un autre projet vient, on ne fait pas appel à nos compétences alors qu'on a été formés, surtout sur le plan de la planification » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

### 8.1.3. Apprentissages produits par l'instrument sur la province

---

#### 8.1.3.1. Inégalités de contextualisation de l'instrument

---

La mobilisation de l'Agenda 21 sur la province d'El Hajeb, passée par la mise en place d'un programme d'accompagnement, a donc eu des résultats mitigés. Les acteurs interrogés ont jugé l'efficacité et les effets produits par l'Agenda 21 de manière assez négative, celui-ci n'ayant jamais été mené à terme, dans les communes d'Aïn Taoujdate et Sebâa Ayoune en tout cas. Le programme d'accompagnement semble avoir eu une efficacité prouvée par rapport à son objectif de formation aux acteurs, malgré la faible participation des acteurs aux dernières sessions, mais une efficacité moindre sur la contextualisation de l'Agenda 21.

En comparant la manière dont les instruments sont perçus dans les entretiens et la manière dont ils sont présentés dans les documents officiels, je peux évaluer la qualité de sa contextualisation. L'objectif du programme d'accompagnement est présenté comme devant aider à la mise en place des Agendas 21 et renforcer les capacités des acteurs locaux. En ce sens, un des deux objectifs du programme aurait été atteint, puisque les membres du tissu associatif rencontrés ont expliqué avoir bénéficié du programme pour créer des projets générateurs de revenus avec l'appui de l'INDH.

Dans les entretiens ne ressortent que les « formations aux acteurs » (renforcement des capacités) comme but du dispositif d'accompagnement. J'ai précisé précédemment que ces outils ne font en fait pas à proprement parler partie du dispositif. En revanche, le développement de partenariat était mis en avant par les documents : cela a été discuté par les enquêtés mais plutôt comme un « effet » des formations que comme un objectif accompli. Par contre, l'objectif d'aide à la création des A21 a été un échec si l'on prend en considération de manière objective l'arrêt des processus après arrêt de l'accompagnement et l'absence d'institutionnalisation des mécanismes utilisés.

Il existe également un décalage entre le besoin reconnu dans les documents d'« adhésion des élus au projet » et le manque d'intérêt des élus dans la réalité. Je n'ai pas pu m'informer de la manière dont les quatre communes urbaines ont été « enrôlées » dans le dispositif, leur participation financière étant demandée. Cependant, à l'échelle municipale, l'enrôlement est clairement inégal. Si les employés municipaux qui ont participé au comité de pilotage semblent avoir vraiment internalisé les principes de la gouvernance territoriale, du

développement durable et l'intérêt de l'Agenda 21, les élus ont quant à eux présenté très peu d'intérêt pour cette démarche.

Une comparaison de la manière dont élus d'une part et les employés d'autre part ont discuté de l'expérience permet de souligner cette différence. Chez les élus de Sebâa Ayouné, par exemple, la manière dont l'Agenda 21 est discuté semble indiquer une faible contextualisation de l'Agenda 21. Chez l'un d'eux (vice-président du conseil municipal de Sebâa Ayouné), l'expérience n'a « pas apporté grand-chose ». Chez le deuxième élu (inspecteur de l'académie), il y a une contextualisation de l'A21 un peu plus importante. Cet élu reconnaît un intérêt à l'instrument. Il déplore l'absence de suite, mais affirme que le diagnostic a donné des orientations à la ville en termes de développement. Chez le troisième élu (professeur), il semble n'y avoir pas eu de contextualisation de l'A21 ; il a seulement retiré des formations des expériences en tant que président d'association et sur le plan individuel. D'après ces personnes, les autres élus n'ont eu pratiquement aucun intérêt pour le processus global et n'ont aucune envie de tenter de finir le processus pour posséder un Agenda 21 municipal complet.

En revanche, l'employé de Sebâa Ayouné et l'employé d'Aïn Taoujdade, chargés de l'Agenda 21 ont tous les deux parlé dans chaque commune du manque d'implication des élus et du retrait soudain des financements, ainsi que de l'absence d'institutionnalisation de l'A21. L'employé d'Aïn Taoujdade est peut-être un peu plus positif, car il considère que certains projets d'action collective ont été créés à la suite de l'A21 à Taoujdade, alors que les tentatives de projets à Sebâa Ayouné ont pour la plupart échoué, probablement à cause d'une méfiance et de routines défensives de la part des élus. Les signes de contextualisation de l'Agenda 21 chez ces acteurs se trouvent également dans la manière dont ils parlent de l'Agenda 21 en tant qu'instrument. Pour l'employé de Sebâa Ayouné, l'Agenda 21 aurait du permettre de créer un « plan d'action » pour la municipalité dans tous les domaines d'intervention :

*« Ce qui a été prévu c'est de sortir le plan d'action en classant les priorités, sur tous les domaines. On a tiré pas mal d'idées sous forme de projets tels que la création de quelques centres sociaux (pour la jeunesse, les femmes...), des centres sportifs, le renforcement des infrastructures, faire impliquer les associations dans la gestion publique,... » (employé de Sebâa Ayouné chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

Comme cela a été mentionné précédemment, je pense que cette différence de contextualisation tient fondamentalement à la manière dont le programme d'accompagnement a été conçu et dont l'organisation des ateliers a été pensée par les organisateurs. Si les sessions de formation sont claires dans leurs objectifs, qui consistent à produire de la connaissance technique pour « renforcer les capacités » des acteurs locaux, la manière peut-être « rigide » avec laquelle les étapes de la concertation ont été pensées, a pu priver les acteurs d'une certaine liberté à s'appropriier l'instrument.

### 8.1.3.2. Apprentissages de gouvernance

Certains apprentissages produits lors de la situation de gestion sont identifiés par les acteurs interrogés eux-mêmes. Un élu, également président d'une association, m'explique par exemple qu'il a été capable de réutiliser les connaissances produites lors de la situation de gestion, et notamment lors des sessions de formation, dans un autre contexte, celui de son association. Un autre élu de Sebâa Ayoune a également identifié trois élus de la commune (y compris lui-même) ayant participé à l'Agenda 21 qui ont selon lui « compris » l'instrument et « en défendent toujours le sens ». On peut émettre l'hypothèse que ces élus sont probablement plus proches d'une contextualisation de l'Agenda 21, ayant été « convaincus » de l'utilité de l'instrument et jouant le rôle de « défenseur », c'est-à-dire porte-parole potentiel. Le responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace est un peu plus positif que les autres membres du comité de pilotage quant à l'utilité du processus. Il estime que les formations ont notamment permis aux élus de comprendre leur rôle dans le développement local, ainsi que l'intérêt pour la démocratie participative. Enfin, le professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune affirme que les formations aux acteurs, organisées par le comité de pilotage, lui ont appris à mieux communiquer : « *c'est utile pour tout. Par exemple j'ai appris comment parler aux gens, comment négocier les créations de projets* » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012).

Ces apprentissages constatés par les acteurs sont plus ou moins à remettre en cause. Lorsque les individus interrogés identifient des apprentissages réalisés par eux-mêmes, il est permis de penser que la connaissance produite n'a pas été forcément mise en application. En revanche, lorsque les apprentissages annoncés désignent des acteurs autres que ceux qui ont été interrogés, il convient de vérifier si ces apprentissages sont réels ou s'il s'agit d'une interprétation de la part des acteurs. Par exemple, le constat du responsable aménagement sur les apprentissages des « rôles » des élus est en décalage avec le ressenti des autres acteurs

interrogés, notamment à Sebâa Ayoune, où l'animateur de l'Agenda 21 par exemple déplore l'absence d'intérêt des élus pour la démocratie participative.

Pour comprendre les apprentissages réellement produits ou non par l'instrument, j'ai, comme dans le chapitre précédent, classé les apprentissages en différents types (absence d'apprentissage, enrôlement, outils de l'apprentissage, première boucle, seconde boucle et troisième boucle) et en différents objets d'apprentissage (**intéressement, transfert de connaissance, contextualisation, rôles, communication et travailler ensemble**).

J'ai déjà discuté de l'absence d'**intéressement** de la majorité des élus pour le processus. Cette absence d'apprentissage se transfère également dans l'absence d'intérêt pour la planification stratégique malgré les formations sur le sujet. Un employé m'explique en effet qu'après le retrait des bailleurs de fonds et l'arrêt du programme, peu d'élus ont demandé des « nouvelles » de l'Agenda 21 et des idées de planification participative qu'il véhicule. Aujourd'hui encore, certains élus m'expliquent ne pas avoir besoin de consultation pour « savoir » ce dont la commune a besoin. En demandant au vice-président de Sebâa Ayoune s'ils mobilisent les habitants pour connaître les priorités en matière de développement, celui-ci répond : « *Non, on vit sur la commune tous les jours, on sait ce dont elle a besoin* » (vice-président de Sebâa Ayoune, entretien du 15 novembre 2012). Cette remarque signifie que l'intégration des concepts de gouvernance territoriale, tels qu'ils sont définis par le programme d'accompagnement à l'Agenda 21, notamment la forte implication de la société civile dans le « diagnostic » des besoins du territoire, n'a pas été acquise par le conseil communal.

J'ai également mentionné, en termes de transfert de connaissance, l'absence de mobilisation des compétences créées par les formations, en particulier pour les animateurs, hors de la situation de gestion, ainsi que l'absence de contextualisation de l'Agenda 21 chez les élus en particulier. Enfin, en ce qui concerne l'apprentissage des **rôles** des divers acteurs dans le contexte de gouvernance territoriale, il s'avère que certains acteurs ont bien *compris* le concept de gouvernance tel que développé par les programmes et les instruments, ils ne semblent pas tous savoir le mettre en application. Il semble alors manquer une **internalisation** de la connaissance pour mettre en pratique ces nouveaux concepts :

*« Quand tu vas voir les élus, tu discutes avec eux, ils sont convaincus. Mais au niveau des pratiques on est toujours pris par l'ancienne approche » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 10 avril 2012).*

Pour ce qui est de l'**intéressement** des acteurs à la situation de gestion, un processus d'*enrôlement* a été mis en place par certains acteurs, *porte-paroles* de l'instrument. J'ai discuté précédemment de la possibilité de certains élus d'avoir « compris » l'intérêt de la démarche et d'être de nouveaux porte-paroles potentiels, cependant ils n'avaient pas ce rôle au début de la situation de gestion. L'enrôlement a donc été porté par les membres du comité de pilotage et en particulier par les animateurs de chaque commune. Cependant, il semble que cet enrôlement n'ait pas nécessairement été aussi efficace que souhaité. L'employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21 affirme que les élus de sa commune, mais également ceux de la commune d'Aïn Taoujdate n'étaient pas intéressés par la démarche et ont « laissé tomber » le processus dès que possible, lorsque les bailleurs de fonds se sont retirés. Le peu d'enrôlement observé pour les formations aux acteurs, mais également pour les autres processus participatifs (voir partie 8.3 pour plus de détails sur la commune de Sebâa Ayoune) semble disparaître totalement une fois la situation terminée. De fait, le caractère potentiel de porte-parole des élus *enrôlés* ne semble pas confirmé, ceux-ci préférant une stratégie d'*exit* à celle d'un *voice* qui tenterait de convaincre et enrôler les autres élus. J'ai en effet déjà parlé de la frustration d'un élu qui, ne voyant pas la situation au sein du conseil communal évoluer, a préféré concentrer son énergie dans d'autres instances :

*« [J'ai] été désespéré de l'arrêt du processus, ce qui m'a poussé à évoluer dans mon association. J'ai essayé d'appliquer dans mon association ce que j'ai appris pendant l'expérience A21 » (professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 3 décembre 2012).*

Au chapitre sept, j'ai discuté en détail des outils de l'apprentissage. Nous retrouvons dans cette situation de gestion la prévalence des formations comme outil direct pour l'apprentissage. Ces formations produisent notamment une aide à la contextualisation puisqu'elles ont été pensées spécifiquement par le comité de pilotage pour « *activer les [idées de l'Agenda 21] au niveau social* » (employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012). Elles permettent également de développer des compétences en **communication**, et notamment en négociation, comme expliqué précédemment. Enfin, l'Agenda 21 comme instrument d'action publique est porté par l'État comme « outil de l'apprentissage » dans l'espoir que son introduction sur le territoire « forme » les élus à la décentralisation et aux notions de développement durable et gouvernance. La contextualisation des instruments d'action publique n'est alors pas un produit des

apprentissages de gouvernance, mais le vecteur de ces derniers et ceci de manière explicite et voulue par l'administration.

Enfin, en termes d'apprentissages en 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> boucle, la situation de gestion a surtout permis des apprentissages sur le **rôle** des acteurs et la contextualisation de l'instrument. J'ai identifié un apprentissage de 1<sup>ère</sup> boucle : le comité de pilotage a modifié sa stratégie d'accompagnement à la contextualisation et à l'internalisation des principes véhiculés par l'instrument. Comme dit précédemment dans l'analyse des outils de l'apprentissage, le comité de pilotage a « abandonné » l'idée de produire un Agenda 21 complet comme outil de l'apprentissage de la décentralisation, se focalisant sur un autre outil, celui des formations ciblées. Ce changement de stratégie est donc bien un apprentissage de 1<sup>ère</sup> boucle, initié par les membres du comité de pilotage.

J'ai également identifié un apprentissage de 2<sup>nd</sup>e boucle produit par un président d'association, qui « modifie » l'objectif de son association pour obtenir des subventions de l'INDH : d'une association d'alphabétisation de la femme, celle-ci devient une association créant des projets générateurs de revenus. L'objectif d'alphabétisation est délaissé au profit du « renforcement des capacités » et de la « lutte contre la pauvreté », deux cibles de l'INDH. Cet apprentissage a un impact fort sur les **rôles** des acteurs de la gouvernance, puisqu'il transforme un acteur associatif en véritable acteur économique du territoire.

Enfin, plusieurs apprentissages de troisième boucle ont été repérés. Les membres du comité de pilotage, en particulier les animateurs municipaux, ont produit des apprentissages de 3<sup>ème</sup> boucle par la contextualisation de l'Agenda 21. L'un d'entre eux explique :

*« Ce que j'avais proposé c'était d'institutionnaliser l'Agenda 21. Former une équipe durable et lui engager tous les moyens nécessaires pour son travail. Si on avait pu faire cette équipe, j'étais sûr que ça ne se serait pas arrêté en cours. Mais il faut de la coordination entre les communes au niveau de la province » (employé de Sebâa Ayouné chargé de l'Agenda 21, entretien du 15 novembre 2012).*

Cet acteur a compris le besoin de meilleure coopération et coordination entre les communes au niveau provincial pour l'amélioration des conditions de gouvernance ; cela constitue bien un apprentissage de 3<sup>ème</sup> boucle puisqu'il modifie chez cette personne la conception même de la manière dont l'organisation, ici sa municipalité, doit aborder le développement. De manière similaire, un président d'association à Sebâa Ayouné m'explique comment la

démarche Agenda 21 a appris aux acteurs du territoire à travailler dans la perspective de gouvernance territoriale, et a donc profondément modifié leur activité :

*« Le programme A21 et l'INDH ont encouragé le dialogue... Avant, il n'y avait pas de dialogue. Ces programmes ont appris aux associations comment travailler (approche projet). Parmi les points très positifs de l'A21 et de l'INDH, c'est d'avoir formé les gens sur comment travailler... » (président de l'association NADA à Aïn Taoujdate, entretien du 11 avril 2012).*

Globalement, les apprentissages potentiellement produits dans la situation de gestion sont fortement limités par celle-ci : d'une part ils se sont interrompus à l'arrêt brutal de l'Agenda 21, d'autre part les apprentissages produits semblent difficilement se transférer à d'autres situations, en tout cas de manière collective. Enfin, la plupart des apprentissages produits sont individuels et non organisationnels. Le territoire, qu'on l'aborde à l'échelle municipale ou provinciale, n'a pas montré de signe clair d'évolution dans la gouvernance à l'arrêt du projet.

---

## 8.2. SITUATION DE GESTION DANS LES COMMUNES RURALES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE DES PLANS COMMUNAUX DE DÉVELOPPEMENT

---

À l'image du dispositif d'accompagnement à l'établissement des Agendas 21 dans les villes urbaines de la province d'El Hajeb, l'ADS (Agence de Développement Social) a mis en place en 2006 le programme PAPCO (Programme d'Appui à la Planification Communale).

### 8.2.1. Le plan communal de développement

---

Le plan communal de développement (PCD) est un instrument visant à planifier le développement local au niveau communal, comme expliqué en introduction. À la province d'El Hajeb, l'ADS a, par son processus d'accompagnement, lancé l'élaboration des PCD des communes rurales de la province. Je n'ai mené que quelques entretiens avec des acteurs locaux pour comprendre la manière dont les PCD peuvent être élaborés et contextualisés. J'ai rencontré un responsable à l'ADS, un agent de développement provincial à la préfecture de Meknès, le responsable à l'inspection régionale du ministère de l'Habitat, et le président



d'une commune rurale de la province ayant participé à l'élaboration du PCD de sa commune. J'ai également collecté deux PCD rédigés de deux communes rurales de la province ainsi que le diagnostic urbain participatif (DUP) d'El Hajeb, leur processus d'élaboration de PCD étant encore en cours. À ce titre, la quantité de données récoltée ne permet pas d'établir des conclusions générales. L'analyse que je fais ici de la situation et de l'utilisation de l'instrument sert plutôt de point de comparaison à l'expérience des Agendas 21 dans les communes urbaines.

Le PCD ayant pour rôle principal la construction d'un « plan d'action » au niveau communal, rares sont les acteurs interrogés qui ont commenté son efficacité au-delà de ce fait et encore plus ceux qui ont émis un avis négatif sur l'efficacité de ce rôle.

Le PCD est conçu sur un calendrier de six ans, ce qui correspond à la durée d'un mandat électoral municipal. L'idée derrière ce calendrier est de prévoir une « refonte » tous les six ans, en deuxième année de mandat des nouveaux élus, pour que ceux-ci aient un an pour se familiariser avec les principes du PCD et de la planification stratégique participative (PSP) avant d'entamer le processus de révision du document. Cependant, une des difficultés liées à une telle planification est le retard non prévisible à la fois dans l'élaboration des PCD (déjà observé en 2012), ainsi que le retard possible dans les dates d'élections municipales (en fonction de la préparation des lois électorales au Parlement)<sup>50</sup>.

Dans sa conception, le PCD compte trois phases d'élaboration, chacune véhiculant des principes de la gouvernance territoriale. Le diagnostic territorial participatif (DTP) permet l'établissement d'un « état des lieux » de la commune. Ensuite, la « planification stratégique participative » permet d'établir les priorités en termes de développement pour la commune, avec avis de ses habitants, ou *a minima* de ses acteurs majeurs. Enfin, la rédaction du PCD avec un prévisionnel en « axes stratégiques » d'un plan d'action permet d'établir le programme de développement pour la commune sur les six années à venir.

Cependant, l'efficacité du PCD est discutable, tant sur le fond, la conception de l'instrument, que sur sa contextualisation. Sur le fond, une employée de l'Agence Urbaine signale par exemple les problèmes causés par l'idée d'un instrument uniquement pensé comme « plaidoyer » : celui-ci ne serait pas élaboré à partir des « besoins réels » de la commune, mais en fonction des « fantasmes » du conseil municipal et des habitants, cherchant à convaincre le plus de financeurs possible de la nécessité du financement de leurs projets. Plus

<sup>50</sup> À titre d'exemple, les élections municipales de 2012 ont été repoussées chaque année à cause de « retards » au Parlement. Elles sont actuellement prévues pour 2015. (source : h24info.ma / Publié le 29/10/2013 à 13h30)

concrètement, le problème auquel est confrontée aujourd'hui l'application du PCD dans les communes est l'absence de « changement de mentalité » des élus municipaux quant à la gestion de leur budget :

*« On incite les communes à élaborer leur PCD, plus ou moins, mais au niveau de la programmation du budget, on est toujours sur la même façon qu'autrefois : on est en train de négocier ce budget disponible qui est là, on est en train de le répartir par circonscription, et ça ne change pas grand-chose... alors que normalement, si on a opté à des PCD et à une PSP, il faut que ça soit l'outil de gestion de la commune » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

L'obstacle principal à l'efficacité du PCD en tant que « planificateur » semble donc être, sans surprise, le manque de *contextualisation* de cet instrument, d'institutionnalisation de son utilisation une fois le document rédigé, bref : une absence d'apprentissage. La modification des pratiques des membres du conseil municipal, par l'utilisation de ce nouvel « outil » de travail pour la planification budgétaire, ne serait donc pas systématique dans les communes. Les PCD sont, à la place, rédigés puis « mis de côté » pour un retour aux pratiques d'usages. Un élu interrogé explique une raison possible de ce manque d'institutionnalisation :

*« En pratique c'est difficile de suivre son PCD... il y a du changement... On a élaboré le PCD en 2009, mais après les besoins se transforment, les priorités changent ; c'est difficile de respecter le PCD sachant que le problème majeur c'est le financement » (Président de la commune d'Aït Harzellah, entretien du 12 avril 2012).*

Un autre acteur explique les problèmes de contextualisation par la difficulté de l'exercice, notamment dans les premières années où aucune méthode n'avait été encore établie ; plus tard, un décret obligera la DGCL à publier un guide. Curieusement, un acteur de la préfecture de Meknès interprète ce « caractère pionnier » du premier PCD comme une « facilité » :

*« Et n'oubliez pas qu'ici on parle de "PCD première génération", c'est nouveau, donc il n'y a pas de problème de documentation, il y a toutes les simplicités pour*

*aboutir aux objectifs... » (agent de développement provincial à la préfecture de Meknès, entretien du 10 avril 2012).*

J'explorerai en chapitre dix la manière dont ce caractère « pionnier » peut être un avantage ou non à la production d'apprentissages de gouvernance. Mais l'idée de « nouveauté comme facteur de facilité » ne semble tout de même pas partagée par les acteurs locaux confrontés à la mise en place des PCD, notamment les employés municipaux.

Certains animateurs territoriaux sont conscients de ces difficultés et commencent à élaborer des stratégies dans la manière d'élaborer l'instrument en conseil municipal :

*« On a abordé des points concernant le lancement de ce PCD, mais plutôt du côté "temps" de démarrage... on a discuté des problèmes et obstacles qui ont entravé l'élaboration du PCD, entre autres le fait qu'il n'y a pas d'appropriation du dispositif par le conseil communal. On a abordé surtout le côté organisationnel » (employé d'Aïn Taoujdate chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

Cependant, cette remarque vient d'un animateur de la commune urbaine d'Aïn Taoujdate, et son expérience sort du cadre de la situation de gestion provoquée par le programme PAPCO, ciblé sur les communes rurales.

En termes d'effets, le PCD semble être, au même titre que l'Agenda 21 au Maroc, conçu ou perçu comme un instrument *vecteur de changement* pour sa capacité à introduire les concepts de gouvernance territoriale :

*« [Les membres du gouvernement] veulent à travers une phase d'apprentissage, de formulation de ces outils, à travers le PCD bien sûr... ils veulent atteindre en 2015 une collectivité qui travaille, qui gouverne à travers une visibilité claire, à travers une PSP (planification stratégique participative). C'est un changement radical de la façon de gouverner, d'un conseil avec le président qui essaye d'affecter des petites sommes qu'ils ont, avec des raisons plus ou moins électorales, pour s'en servir et dire que j'ai éclairé ce quartier parce que c'est "ma circonscription électorale" ; maintenant, avec la planification stratégique, c'est changer cette idée, cette logique, et à travers les besoins et atouts, le fonctionnement de ce territoire. Mais ce diagnostic stratégique doit émaner des acteurs locaux » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de*

*l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

Le PCD est également conçu pour être un instrument de la « transparence » de l'action municipale, un document rendant public le programme du conseil tout au long de son mandat, ainsi que le budget alloué à chaque projet. En ce sens, il est donc également un instrument de gouvernance et non seulement un *outil de l'apprentissage* de la gouvernance. Cependant, ces effets « espérés » ne sont pas encore observés sur le territoire, probablement tout d'abord par manque de recul, mais également à cause des limites causées par le programme d'accompagnement en termes de contextualisation.

### 8.2.2. Le programme d'accompagnement

---

Le programme PAPCO, initié en 2008 par l'ADS, a pour but d'accompagner un nombre de communes (534) au Maroc dans l'établissement de leur PCD sur trois ans. Dans la province d'El Hajeb, ce programme s'est ciblé sur les 12 communes rurales de la province. L'ADS y a passé une convention avec la DGCL, ainsi que le comité provincial de l'INDH (CPDH) :

*« Au début, l'ADS travaillait seul. Puis la DGCL (direction générale des collectivités locales) et le CPDH (conseil provincial de développement humain, rattaché à l'INDH) se sont rattachés à ce programme. Cela a donné lieu au montage d'un programme de 3 ans (2008-2011) porté par les trois instances, pendant lequel 502 communes marocaines ont été accompagnées pour l'élaboration de leur PCD » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012).*

Ce programme passe par un appel d'offres pour choisir un bureau d'étude technique (BET) qui accompagnera la démarche au sein des douze communes. Cet appel d'offres a été remporté par le CID (coopération ingénierie-développement), bureau d'étude de Rabat, payé sur le budget du programme PAPCO.

Les PCD ont été pilotés dans les communes par un binôme ADS-BET, un délégué de l'ADS et un membre du BET travaillant avec le conseil municipal. Le programme a d'abord organisé des « ateliers de lancement » au niveau provincial et dans les trois cercles (Cercle d'Agourai, Cercle de Taoudate, Cercle d'El Hajeb) en mars 2009, dans un but de sensibilisation à la démarche. Les 12 diagnostics territoriaux participatifs (DTP) ont ensuite été élaborés en deux phases. Tout d'abord, des entretiens individuels avec quelques membres

des communes ont permis de collecter toutes les informations pendant la phase de prédiagnostic et de réaliser des études sectorielles sur l'enseignement, la santé, l'éducation, etc. Puis, le bureau d'étude et l'équipe technique ont effectué une préanalyse et ont formulé un certain nombre d'hypothèses. Les ateliers « d'approfondissement », puis des ateliers de restitution du diagnostic en mars 2010, ont constitué le DTP à proprement parler. Enfin, les PCD à proprement parler ont été établis par la PSP, avec à nouveau ces ateliers dans chaque commune, d'abord de planification puis de validation (fin 2010).

De février 2009 à mars 2011, plusieurs formations ont été parallèlement organisées par le programme pour « renforcer les capacités des acteurs locaux ». Directement en appui à l'élaboration des PCD, certaines formations avaient pour cible les principes de la PSP ou du DTP. Certaines formations étaient en revanche plutôt ciblées sur « l'approche territoriale » ou « l'animation territoriale », des outils probablement axés sur l'institutionnalisation des principes de gouvernance territoriale pour une meilleure contextualisation de l'instrument. Ces formations ont eu lieu non pas sur les communes, mais au centre provincial d'El Hajeb et ont ciblé des élus communaux, mais également des cadres municipaux et des représentants d'associations. À ce titre, peu d'associations ont pu bénéficier de ces formations puisque seules les « deux associations les plus actives » de chaque commune ont été invitées à participer aux formations. Le contenu des formations a été élaboré après diagnostic des besoins des acteurs du territoire, et se sont organisés en trois niveaux :

- premier niveau : formation sur le « tronc commun » et les notions de base. Élus et associations étaient invités. L'idée était de mettre tous ces acteurs en relation sur une thématique d'ordre général, comme « l'approche territoriale », et de les faire débattre (1 jour, ou 1,5 jour).
- Deuxième niveau : en direction des cadres communaux et certaines associations très compétentes, la formation a porté sur des volets plus techniques comme le montage de projet, la recherche de financement...
- troisième niveau : formation destinée aux coordinateurs des équipes des actions communales : apprentissage à l'élaboration de fiches techniques de projet, plaidoyer auprès des bailleurs de fonds...

D'un point de vue général, le bilan de l'accompagnement semble avoir été positif, puisque toutes les communes sont aujourd'hui dotées d'un PCD. Cependant, en comparant quelques PCD entre eux, on ne peut s'empêcher de remarquer de fortes similarités dans la rédaction,

dues au fait qu'un seul bureau d'étude rédigeait les douze PCD, mais surtout dans les projets de développement (voir tableau 8-1 ci-après). On peut alors s'interroger sur l'authenticité de la provenance de ces projets : s'agit-il réellement de plans de développement émanant d'un diagnostic local par les idées des acteurs de la commune ou d'un « copier-coller » proposé par les organisateurs lors des ateliers ? Un élu explique les conséquences de ces problèmes :

*« Maintenant, on cherche à revoir le PCD pour qu'il soit réalisable sur le terrain.*

*Le bureau d'étude a fait un PCD qui n'est pas forcément réalisable. Le PCD est seulement sur le papier pour le moment il est purement rhétorique. On ne peut pas forcer les conseils communaux à utiliser les PCD tant qu'il n'est pas conforme aux besoins. Pour nous déjà il y a des projets, mais la priorité c'est améliorer le niveau de vie des habitants » (Président de commune d'Aït Harzellah, entretien du 12 avril 2012).*

Cependant, si les axes stratégiques sont très similaires, c'est peut-être également dû à l'homogénéité du territoire, car les communes font face aux mêmes contraintes et possèdent les mêmes opportunités.

TABLEAU 8-1 COMPARAISON DES AXES STRATÉGIQUES DANS LES PCD DE DEUX COMMUNES DE LA PROVINCE

Commune	Aït Harzellah	Aït Bourzouine
<i>Axes stratégiques</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renforcer la connexion aux réseaux, améliorer l'accès aux services sociaux et développer un centre capable d'encadrer la population</li> <li>2. Renforcer les capacités des acteurs locaux, soutenir la dynamique de développement local et appuyer les initiatives de développement locales.</li> <li>3. Développer le secteur agricole et diversifier les activités économiques en structurant et en dynamisant les filières porteuses telles que l'artisanat et le commerce</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration de la couverture en services socio-économiques</li> <li>2. Développement des ressources humaines et des capacités d'autofinancement des acteurs locaux ;</li> <li>3. Appui à la modernisation du secteur agricole ;</li> </ol>

Si je n'ai pas pu conduire suffisamment d'entretiens sur ce cas pour faire ma propre évaluation de l'efficacité globale de l'accompagnement, certains acteurs interrogés ont proposé leur propre analyse. Ainsi, un acteur met en doute l'efficacité de la démarche en termes de contextualisation et surtout d'apprentissages de la gouvernance territoriale compte tenu du fait qu'une grosse partie du travail aurait été réalisée par l'ADS et le BET :

*« Pourquoi on passe à travers l'ADS pour élaborer des PCD ? Est-ce qu'il ne serait pas plus intéressant de charger la commune elle-même à travers cette subvention qu'on peut lui donner, de mener son exercice ? Ça fait partie de l'exercice. Alors que la commune, quand elle voit l'ADS qui vient, qui te balance un technicien, tout de suite on trouve que l' élu est sur la marge ! Il s'aligne avec ceux, il attend qu'on fasse pour lui. Alors que normalement c'est lui le meneur de jeu » (responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).*

La manière dont le président de commune rurale interrogé sur le sujet discute de l'expérience reflète ce « retrait » de la part du conseil communal par rapport à la démarche :

*« L'ADS était le membre qui s'est occupé de l'étude. C'est elle qui a engagé le bureau d'étude. Elle était également chargée de l'accompagnement des acteurs locaux et de l'aide à leur restructuration. Au début, le bureau d'étude se déplaçait dans les douars pour demander aux habitants ce qu'ils pensent des programmes de développement local. Les acteurs locaux savent exprimer leurs besoins » (Président de la commune d'Aït Harzellah, entretien du 12 avril 2012).*

De manière fortement similaire à l'expérience de l'accompagnement à l'Agenda 21, l'ADS a expliqué avoir vu les « partenaires financiers » se retirer brusquement du programme en 2011 :

*« Au niveau du programme national, il y a eu un désengagement des partenaires nationaux... en 2011, à la fin du programme PAPCO, on a tenu à poursuivre l'accompagnement aux communes dans un processus continu, mais jusqu'à maintenant elle n'a pas eu de réponse de la part des acteurs représentants de l'État... » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012).*

### 8.2.3. Apprentissages de gouvernance

---

Quels apprentissages de gouvernance cette expérience de contextualisation a-t-elle pu produire ?

J'ai précédemment discuté de la difficulté de cette contextualisation, peu effective sur le territoire. Selon l'ADS, « toutes les communes parmi les 12 n'ont pas les capacités pour devenir autonomes

*en termes d'élaboration du PCD* » (employé de l'ADS, entretien du 10 avril 2012). Les formations pour le « renforcement des capacités des acteurs » semblent donc avoir eu un impact limité, quatre des douze communes étant, selon l'employé de l'ADS, véritablement capables de poursuivre la démarche de manière autonome. Comme je l'ai expliqué, l'absence de contextualisation du document écrit du PCD est encore plus évidente, celui-ci étant laissé de côté plutôt qu'utilisé comme « feuille de route ».

Par conséquent, je n'ai pas recensé d'apprentissage potentiellement produit par la contextualisation du PCD, mais j'ai relevé plusieurs apprentissages « absents ». Tout d'abord, il me paraît nécessaire ici, dans un souci de transparence, de revenir sur ce que j'appelle « absence d'apprentissage » dans l'analyse. Je ne doute pas que mon incapacité à identifier des apprentissages produits par la situation de gestion ne relève pas tant d'un manque d'apprentissage que d'une limite de ma part dans la quantité et la qualité des enquêtes sur ce sujet précis. En revanche, ces enquêtes ont tout de même permis d'identifier des situations où des apprentissages auraient bel et bien pu se produire. Ce sont à ces situations-là que je me réfère sous le terme d'« absence d'apprentissage ».

De manière évidente, la majorité des « absences » ou « manques » relevés en termes d'apprentissages sont de l'ordre de la *contextualisation* et de l'apprentissage des **rôles**. Ces manques d'apprentissage ressortent de l'analyse que j'ai faite précédemment de l'efficacité du programme d'accompagnement et de l'instrument. L'absence de contextualisation apparente du PCD au niveau des communes ainsi que des conseils communaux, qui constitue en soit un manque d'apprentissage, est clairement relevée par les acteurs eux-mêmes :

*« On a discuté des problèmes et obstacles qui ont entravé l'élaboration du PCD, entre autres le fait qu'il n'y a pas d'appropriation du dispositif par le conseil communal » (employé d'Aïn Taoujdade chargé de l'Agenda 21, entretien du 11 avril 2012).*

De plus, je peux identifier l'encadrement comme « frein » de cet apprentissage. Certains acteurs ont effectivement pointé du doigt la démarche même comme « frein » à la contextualisation, étant davantage favorables à une plus grande responsabilisation des conseils communaux dans l'élaboration des PCD :

*« Il fallait laisser la commune apprendre à ce niveau-là et faire un accompagnement très rapproché ! Qu'on commette des erreurs, c'est bien. Qu'on*



*les corrige, qu'on les ajuste, c'est ça le vrai apprentissage ! Parce que la participation, quand tu vois l'agence qui vient, et c'est elle qui pilote... »*  
(responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, entretien du 3 avril 2012).

Enfin, dans l'apprentissage des modes de gestion de la gouvernance territoriale, les élus municipaux semblent montrer un décalage entre apprentissage *cognitif* (« compréhension » de l'utilité de l'instrument) et *modification du comportement* (« internalisation » de la connaissance). Si ce problème était clair dans la contextualisation de l'Agenda 21 (principes de gouvernances compris, mais non mis en pratique), la difficulté dans l'application du PCD relève peut-être plutôt, comme indiqué précédemment, d'un manque d'outils supplémentaires : les élus possédant un PCD ont du mal à l'utiliser comme « feuille de route », car ils ne savent pas nécessairement le transformer en *actions concrètes*.

Au final, les deux expériences d'Agenda 21 et de PCD, par leurs programmes d'accompagnement, semblent fortement similaires sur la province d'El Hajeb. Les instruments d'action publique y sont principalement vus comme des *outils d'apprentissage* de la gouvernance et, dans cette optique, accompagnés d'une série d'outils supplémentaires, notamment des formations. En ce sens, le succès des situations de gestion repose non pas sur la « bonne » utilisation de ces outils ou leur institutionnalisation, mais sur l'efficacité des programmes d'accompagnement. En somme, ces derniers paraissent presque constituer une « barrière », un frein à l'apprentissage de l'instrument même, puisqu'ils limitent la capacité des acteurs du territoire à *expérimenter, explorer* et s'approprier l'instrument d'action publique. Ce type de frein peut éventuellement bloquer le potentiel des instruments à réinventer le territoire, comme nous allons le voir dans l'exemple ci-dessous.

---

### 8.3. EXEMPLE DE LA COMMUNE DE SEBÂA AYOUNE : QUELLE ARTICULATION DE L'URBAIN ET DU RURAL DANS LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE ?

---

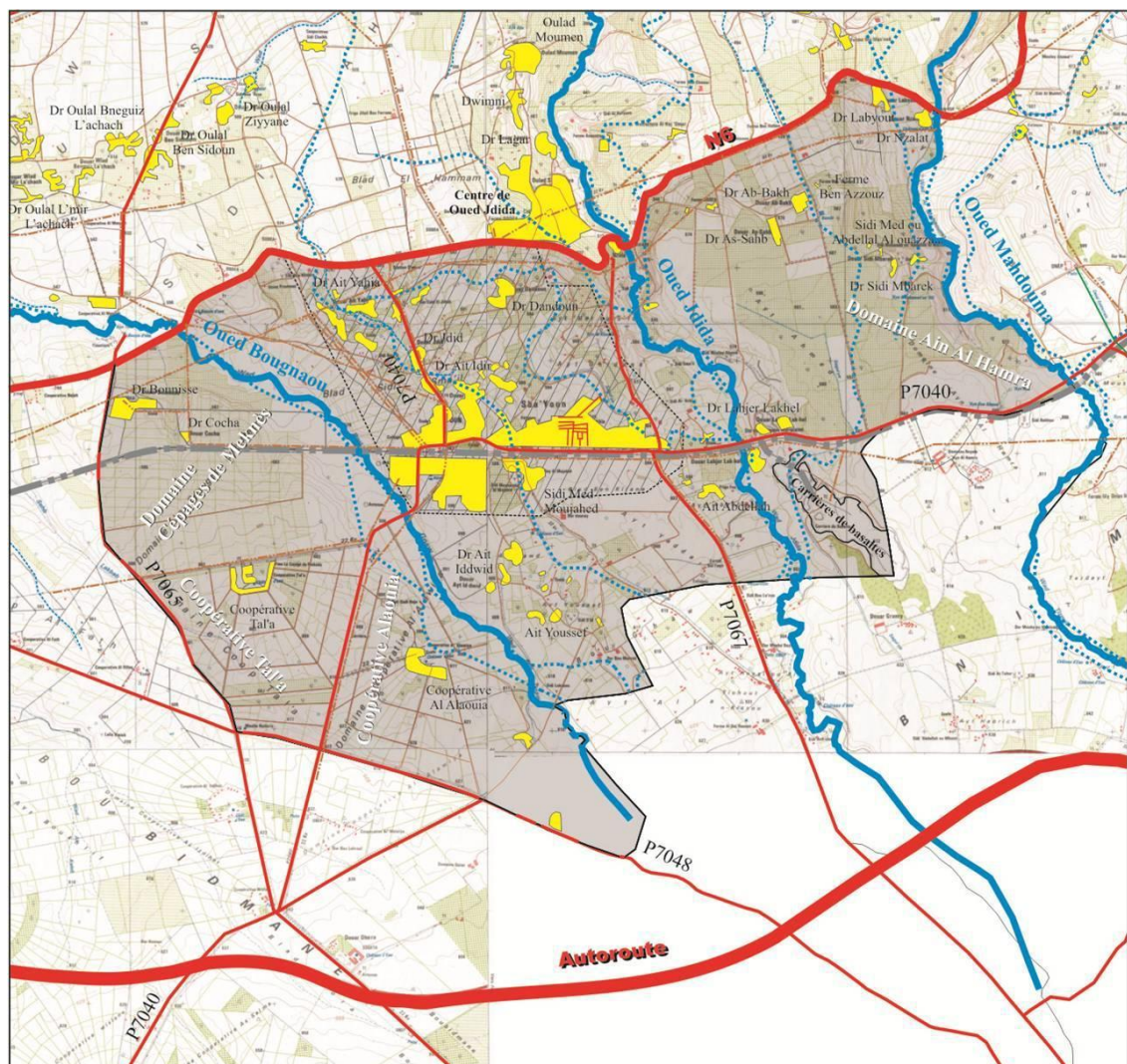
Après avoir, dans les parties précédentes, analysé la manière dont les instruments d'action publique sont contextualisés ou non de manière globale dans la province d'El Hajeb, ainsi que les apprentissages de gouvernance potentiellement produits par ce processus, je souhaite à présent illustrer par une sous étude de cas, ou situation de gestion, à Sebâa Ayoun, la

manière dont la contextualisation des instruments d'action publique peut permettre une intégration entre l'urbain et le rural par la production d'apprentissages de gouvernance.

### 8.3.1. Vue d'ensemble de la commune

La commune de Sebâa Ayoun fait partie des quatre communes urbaines de la province d'El Hajeb. Elle est située à 22 km à l'est de Meknès, le long de la route nationale qui relie Meknès à Fès. Bien que la commune soit qualifiée d'urbaine, la majorité de son territoire reste à composante agricole : 1850 ha sont cultivés par l'agriculture familiale et 1300 ha sont cultivés par de grandes entreprises. Les zones urbaines sont en jaune sur la figure 8-1 ci-dessous.

FIGURE 8-1 MUNICIPALITÉ DE SEBÂA AYOUNE. SOURCE : PLAN D'AMÉNAGEMENT DE LA VILLE DE SEBÂA AYOUNE.



Les grandes exploitations sont identifiées sur la carte. Le « domaine des cépages de Meknès » est une exploitation viticole et le domaine « Ain Al Hamra » est un domaine royal. Les deux

coopératives nommées « Tal'a » et « Alaouia » sont les deux coopératives de la réforme agraire, la majorité des membres étant aujourd'hui propriétaires des terres grâce à la Loi de la mainlevée de 2005. Le reste du territoire est composé de petites exploitations familiales qui constituent, selon le rapport du plan d'aménagement de la ville, 95 % de la surface agricole utile de la commune.

Cette commune, portée par l'influence de Meknès, connaît le taux d'accroissement le plus important de la province<sup>51</sup>. Sa proximité à Meknès, le développement rapide de ses infrastructures, la pression foncière, y compris sur les terres agricoles à proximité de la ville, en font un territoire typiquement périurbain.

Dans le cadre de mon étude sur la contextualisation de l'Agenda 21 dans la province, j'ai rencontré de nombreux acteurs à Sebâa Ayoun : trois élus de la municipalité, un employé chargé de l'animation de l'Agenda 21, le responsable du Centre de Travaux<sup>52</sup> (CT), des agriculteurs membres des deux coopératives de la réforme agraire, le président de l'usine NORA (entreprise de l'agroalimentaire historique), un vétérinaire également président d'une ancienne coopérative laitière et une association d'aide au développement agricole. À l'extérieur du territoire, j'ai également rencontré le responsable au Ministère de l'Habitat du programme d'accompagnement à l'Agenda 21, ainsi que le responsable de la coopération agricole à la DPA d'El Hajeb.

J'ai également pu me procurer les documents suivants : « État des Lieux et Perspectives de la ville », diagnostic pour l'Agenda 21, et « Analyse et Diagnostic », document rédigé du plan d'aménagement urbain de la ville. J'ai pu observer à la fois le territoire de la commune lors mes déplacements ainsi que le comportement de certains acteurs à la municipalité lors de mes nombreux rendez-vous. Nous avons enfin organisé, en partenariat avec le CIRAD et l'ENA (École Nationale d'Agronomie, Meknès), une journée de concertation avec les élus locaux, dans l'optique du lancement d'un travail prospectif sur le territoire, dans le cadre du projet DAUME.

Ces éléments m'ont permis de construire tout d'abord une chronique de la dynamique de la municipalité en termes de développement en lien avec les instruments d'action publique à sa disposition, du lancement des premiers ateliers Agenda 21 à aujourd'hui.

---

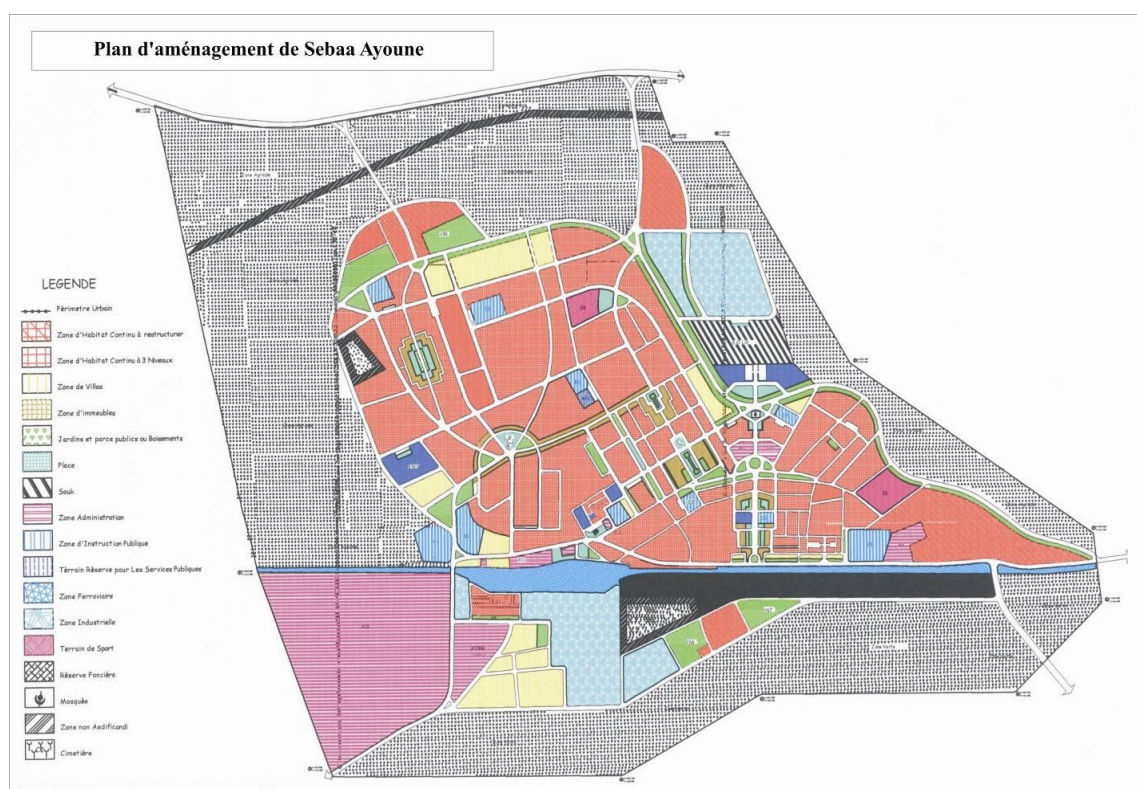
<sup>51</sup> Taux d'accroissement annuel moyen (TAAM) de 3,3% entre 1994 et 2004, date du dernier recensement. À titre comparatif, le TAAM d'El Hajeb dans la même période est seulement de 1,7% (source : Diagnostic du PAU de Sebâa Ayoun).

<sup>52</sup> Centre de travaux pour l'appui à l'agriculture, dépendant de la Direction Provinciale de l'Agriculture d'El Hajeb

### 8.3.1.1. Des instruments au service de l'urbain...

Les différents dispositifs et instruments introduits sur la commune de Sebâa Ayouné n'ont pas tous vocation à organiser l'urbain ou le rural. Le PAU (Plan d'Aménagement Urbain) est strictement dédié à organiser l'urbanisation : sans délaisser les zones rurales dont le plan fait mention, c'est bien la zone urbaine qui est organisée par cet instrument, en témoigne la carte définitive du plan (voir la figure 8-2 ci-dessous).

FIGURE 8-2 PLAN D'AMÉNAGEMENT DE SEBÂA AYOUNE



Alors que la commune s'étend largement au sud, au-delà de la voie ferroviaire, le plan d'aménagement se contente de faire figurer le centre urbain principal comme « territoire » entier de la municipalité de Sebâa Ayouné. Ce plan est cependant tiré du document « État des lieux et perspectives de la ville » (diagnostic Agenda 21). Si des plans similaires existent, pour les nombreux douars notamment, ils n'ont pas été exploités pour l'État des Lieux. Pourtant le PAU, dans son document de diagnostic, utilise de même manière ce terme de « ville » pour désigner le centre urbain. Les références faites à l'étalement, à l'évolution des infrastructures, etc. évoquent ce dernier sans faire mention de l'évolution des douars alentours par exemple ou de l'évolution éventuelle du statut des terres agricoles, si ce n'est pour discuter brièvement de la nature du foncier agricole sur le territoire.



L'Agenda 21, instrument conçu pour être appliqué à la fois sur des territoires, à petites ou grandes échelles, mais également des organisations (entreprises, associations), ne s'applique pas à l'urbain ou au rural, mais est censé aider à la planification du développement de l'organisation dans lequel il s'applique. À l'échelle de Sebâa Ayouné, l'objectif de l'instrument est donc de prévoir le développement de la commune en prenant en compte les objectifs du développement durable (économique, social et environnemental). Pourtant, là encore, le document de diagnostic de l'Agenda 21 présente une vision de la municipalité limitée souvent à son centre urbain. Si le diagnostic reconnaît le potentiel agricole de la municipalité, les ateliers participatifs ayant identifié celui-ci comme un point fort pour le développement de la commune, il n'en reste pas moins que les agriculteurs ont été les « grands absents » des débats du diagnostic : les seuls invités aux ateliers étaient les deux domaines et deux coopératives de la réforme agraire, qui aujourd'hui ne fonctionnent bien souvent plus que sur le papier ou pour l'assemblée générale annuelle. Les priorités identifiées par les ateliers en termes de développement sont d'ailleurs bien majoritairement de l'ordre des travaux d'infrastructures (routes, canalisations) plutôt que des questions de résilience de l'agriculture.

#### 8.3.1.2. ... Pour un territoire périurbain

Le caractère périurbain du territoire est reconnu par les habitants. Ceux-ci ont, lors du diagnostic de ville de l'Agenda 21, défini le risque de voir le territoire se transformer en « dortoir de Meknès » comme un enjeu majeur pour Sebâa Ayouné. Le sens donné par les acteurs interrogés sur ce caractère périurbain varie notamment en fonction de l'identité des acteurs.

Les élus interrogés, par exemple, semblent considérer le rapprochement entre les zones urbaines de Meknès et Sebâa Ayouné comme une « opportunité » :

*« Meknès s'étend beaucoup et un jour Sebâa Ayouné sera un grand quartier de la ville de Meknès. C'est une bonne chose ! » (vice-président de Sebâa Ayouné, entretien du 15 novembre 2012).*

La proximité croissante avec Meknès permettrait probablement un accès plus facile aux infrastructures, à la modernisation et à l'emploi. En ce sens, le phénomène de périurbanisation, qui s'accompagne d'une disparition des terres agricoles au profit des zones urbaines, ne semble pas inquiéter ces élus par rapport à l'avenir de l'agriculture sur leur territoire. Je pense que cette attitude est à rapprocher de leur vision de l'agriculture.

L'agriculture dite « familiale », par exemple, est vue par les élus que j'ai interrogés comme une agriculture de « second niveau » :

*« Dans notre région, il y a des producteurs qui ne produisent rien, qui ne sont pas de haut niveau. C'est pour ça que les terrains sont transformés en terrains urbains » (vice-président de Sebâa Ayoune, entretien du 15 novembre 2012).*

*« Pour nous l'agroalimentaire ce n'est pas une bonne idée : plus de 75 % des coopératives ont vendu leurs terres...ils n'essaient pas de moderniser leur agriculture » (Inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 28 novembre 2012).*

De fait, ce serait principalement cette agriculture, « peu compétente » et non moderne, qui serait véritablement menacée par le processus d'urbanisation. D'ailleurs, certains agriculteurs voient également ce processus comme une « aubaine », car la hausse rapide des prix du foncier leur permettrait de vendre toutes ou une partie de leurs terres à très bon prix, soit pour moderniser les terres restantes, soit pour changer d'activité principale :

*« Ici c'est encore une zone agricole, on ne peut pas faire un lotissement... ou alors on peut faire un hôtel, un projet touristique. Mes enfants avaient cette idée-là, mais ils ne viendront jamais s'en occuper. Je ne suis pas loin de vendre. Je lâcherai la parcelle quand on me proposera un million (pour 6,5 ha) » (un agriculteur de Sebâa Ayoune, entretien du 21 novembre 2012).*

Tous les agriculteurs ne voient pas nécessairement la hausse des prix du foncier comme une opportunité. Tout d'abord, plusieurs agriculteurs m'ont expliqué qu'il était pour eux inconcevable de vendre *toute* leur terre, celle-ci étant trop rattachée à leur identité. De plus, la structure du foncier, souvent morcelée soit au fil des héritages, soit dans le cadre de l'agriculture familiale, est partagée entre plusieurs unités d'une même famille (père de famille, ses fils et leurs femmes, etc.), ce qui limite l'intérêt pécuniaire :

*« le plan d'aménagement déborde sur les terres agricoles. Il y a une très grande superficie du PA : plusieurs agriculteurs sont menacés par ce problème. Les terres gagnent en valeur, mais en indivision vendre 3ha et partager en 7 ça ne vaut pas le coup » (un agriculteur de Sebâa Ayoune, entretien du 31 octobre 2013).*

Mais le symptôme le plus flagrant d'une municipalité, où le rural et l'urbain s'ignorent, est justement peut-être cette frontière entre les deux, fortement marquée à Sebâa Ayoune par les enclaves. Si l'urbain, c'est-à-dire la zone urbaine principale, s'étend, le rural, c'est-à-dire les terres agricoles et les douars, peine à se moderniser :

*« Ce qui est rural c'est difficile de l'enclaver dans l'urbain, il existe des douars sans eau potable, sans électricité... alors que les questions importantes pour la commune c'est plutôt les questions d'infrastructure [urbaine] » (inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayoune, entretien du 28 novembre 2012).*

Sebâa Ayoune est donc un territoire périurbain où le rural et l'urbain vivent côte à côte, plutôt en s'ignorant qu'en cherchant une vraie « harmonie ». L'extension du centre urbain, déjà planifiée dans le nouveau PAU, prévoit de transformer en zone urbaine des terres agricoles fertiles, historiquement occupées par l'usine agroalimentaire NORA, qui produit une partie des intrants agricoles pour la conserverie. En interrogeant le responsable de l'entreprise, j'apprends que cette transformation en zone urbaine ne choque pas le responsable. Il m'explique que l'entreprise pensait depuis plusieurs années déjà à déménager son usine, consciente des problèmes de pollution que cause une industrie enclavée dans un centre urbain. Souhaitant anticiper ces problèmes, l'entreprise a réfléchi à un plan de déplacement plus au sud de Meknès, au sein du futur pôle *Agripolis*, qui serait plus éloigné de l'urbain. La transformation de cette zone en urbain est donc une aubaine pour l'entreprise, qui compte investir dans des lotissements pour se diversifier :

*« Ici, on pollue la ville et ça pose des problèmes (rejets d'usine dans l'oued). Ça nous crée des problèmes, on a déjà dû faire un grand investissement pour dépolluer ; il y avait une aide sous forme de subvention de la FODEP dont on a bénéficié. La parcelle va se vendre à un projet urbain de lotissement : on a créé une société de promotion immobilière. Le PAU nouveau a décidé de nous mettre dans le zonage urbain... donc on sera entourés d'immeubles, on ne peut pas rester là » (représentant de l'usine NORA, entretien du 19 novembre 2012).*

Si *a priori* cet exemple semble illustrer le paradoxe de la municipalité, qui déclare vouloir développer les industries agroalimentaires à Sebâa Ayoune, tel qu'en témoigne notamment le diagnostic de l'Agenda 21, mais dont les choix d'urbanisation chassent la principale usine

agroalimentaire du territoire, les enquêtes suivantes révèlent plutôt des formes d'arrangement ou de concertation, entre les investisseurs potentiels et la municipalité. Ainsi, un promoteur immobilier important a eu une dérogation pour construire un lotissement à l'entrée de la ville (entrée nord par la route nationale) ce qui explique la rupture d'urbanisation entre ce lotissement et le reste du centre urbain. Cette forme de concertation permettrait peut-être justement d'éviter les problèmes futurs, notamment de pollution, en poussant à la relocalisation des usines enclavées.

Le positionnement de la commune urbaine envers son agriculture séparant d'un côté l'agriculture « moderne » de l'« ancienne » agriculture familiale, témoigne d'une vision de l'agriculture « souhaitée », en tout cas par les élus de la municipalité. Cette vision se retrouve également dans des instruments d'action publique à portée nationale, comme le Plan Maroc Vert, que j'explorerai en chapitre neuf.

### 8.3.2. Expérience de l'Agenda 21 : quelle contextualisation ?

---

Quelle possibilité existe-t-il alors pour co-construire un projet de territoire engageant la résilience de l'agriculture à Sebâa Ayoun ? J'ai parlé de la focalisation des instruments comme l'Agenda 21 sur les problématiques de « ville ». Pourtant, comme cela a été vu au début de ce chapitre, l'Agenda 21 comme instrument d'apprentissages peut être un vecteur en soi d'apprentissages de gouvernance et donc participer à la construction de nouveaux modes de développement qui pourraient dans le futur intégrer les problématiques agricoles dans leurs projets. Qu'en est-il de cette expérience à Sebâa Ayoun ? L'Agenda 21 y a-t-il véritablement été *instrument d'apprentissage de la gouvernance* ?

L'introduction de l'Agenda 21 à Sebâa Ayoun, porté par le programme d'accompagnement, a créé une situation de gestion pour la commune. Le comité de pilotage du programme comportant un animateur de chaque commune, l'employé de Sebâa Ayoun reçoit au début de la situation de gestion une formation spécifique à la gouvernance territoriale. Il devient à ce titre un des porte-paroles sur place de l'Agenda 21, tentant d'enrôler les élus notamment dans le processus.

En faisant l'analyse de chronique de la municipalité, j'ai dégagé trois périodes clés dans l'histoire de la gouvernance territoriale à la commune de Sebâa Ayoun. En première période, de 2007 à 2008, l'instrument Agenda 21 est introduit sur la commune et les ateliers participatifs (phases I et II du programme d'accompagnement) sont organisés. En seconde

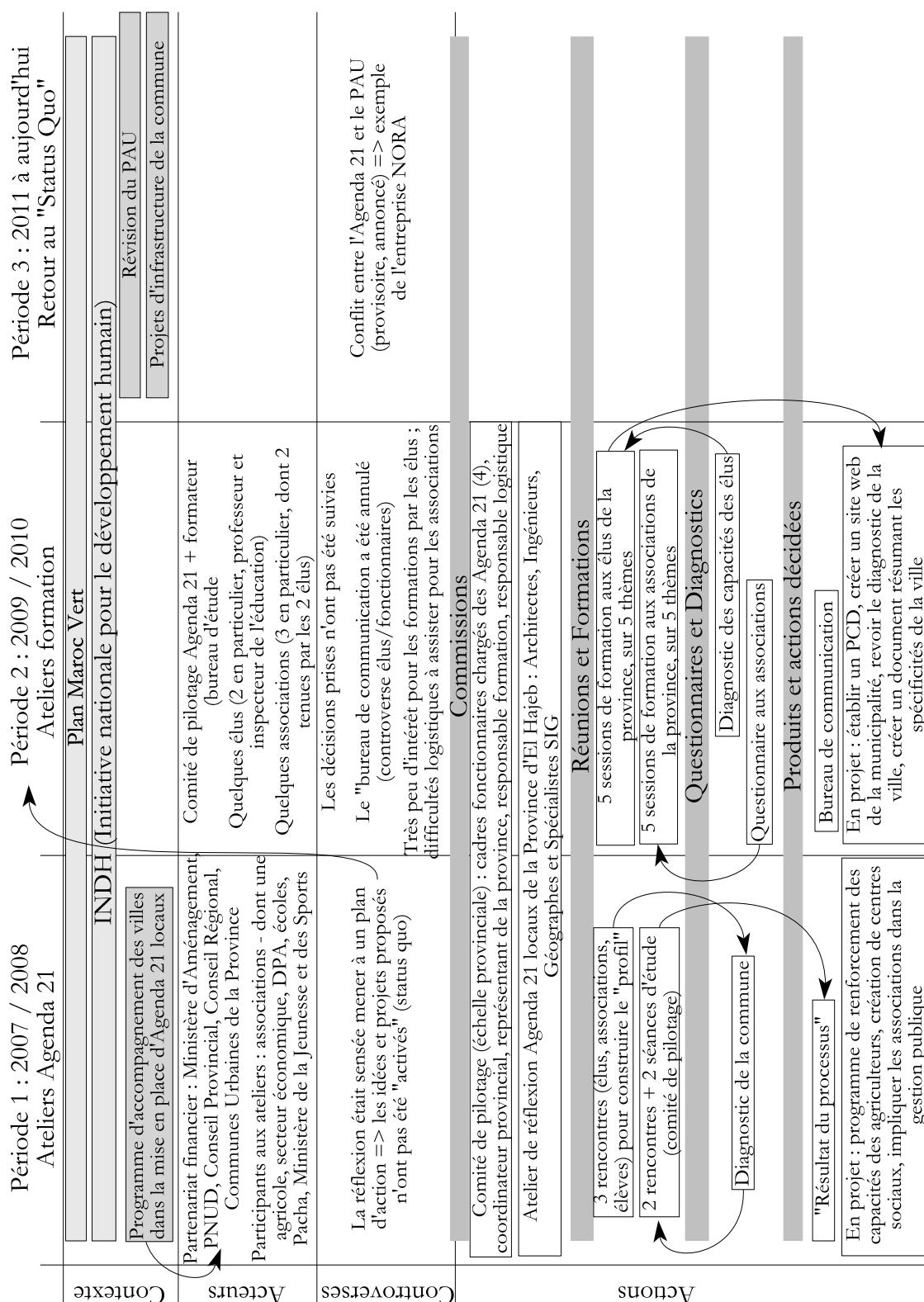


période, de 2009 à 2010, les partenaires financiers s'étant retirés, le programme, tel qu'il a été officiellement conçu, est abandonné et l'Agenda 21 est mis en suspens. Le comité de pilotage organise donc des sessions de formation, à la fois pour élus et pour représentants d'associations. Enfin, de 2010 à 2012, date à laquelle j'ai terminé mes recherches sur ce site, la troisième période est celle d'un « retour » à une forme de *statu quo*, les produits et nouveaux instruments créés par les périodes précédentes étant supprimés ou mis en suspens. Ces trois périodes sont présentées dans l'analyse de chronique (voir figure 8-3 ci-contre).

En **première période** l'Agenda 21 débute à la commune de Sebâa Ayoune. Les deux instruments principaux alors disponibles sont le programme d'accompagnement pour les Agendas 21 et l'INDH. Outre les acteurs directement impliqués dans le programme d'accompagnement (les partenaires financiers), la mise en place des ateliers inclut des participants de la société civile notamment dans le processus : élèves des écoles locales, représentants d'associations, acteurs économiques importants (cépages de Meknès, usine NORA), mais également des acteurs institutionnels (le Pacha). Certains de ces acteurs s'organisent en comités : les animateurs des villes, dont l'employé de Sebâa Ayoune chargé de l'Agenda 21 fait partie, constituent le comité de pilotage avec les responsables formation et logistique et le représentant provincial ; des architectes, ingénieurs et géographes constituent un « atelier de réflexion » et de soutien logistique à la production de données locales pour l'appui aux diagnostics participatifs. C'est cet « atelier » qui rédigera les documents finaux du diagnostic participatif.

Lors de la phase I du programme, le comité local organise tout d'abord trois rencontres pour établir le diagnostic participatif. La première rencontre, le 29 octobre 2007, se fait avec les élus de la commune. Le même jour une rencontre a lieu avec les membres d'associations de la ville. Enfin, le 8 mai 2007, une rencontre est organisée avec les élèves de la commune. Ces trois rencontres ont pour but d'enrichir le diagnostic dit alors « participatif », rédigé en fin de phase I. Après rédaction du diagnostic, le comité de pilotage réunit en phase II deux journées « ateliers de réflexion » sur la base des premières discussions. Le premier thème de l'atelier, « cadre de vie », comprend des discussions sur la « problématique du niveau de vie à Sebâa Ayoune », mais également une discussion sur les conclusions du diagnostic, la stratégie de développement de la municipalité, etc. Le deuxième atelier a pour thème « horizon à venir », notamment sur les questions de la problématique de l'industrie locale, la bonne gouvernance, la mise à niveau des infrastructures, l'encouragement de l'investissement et la simplification des procédures. Une troisième journée de discussion générale boucle les « ateliers de ville ».

FIGURE 8-3 CHRONIQUE DE LA GOUVERNANCE À SEBÂA AYOUNE, DE 2007 À 2012



À l'issue de ce processus de concertation, plusieurs projets ont été imaginés : l'ajout d'un atelier de concertation avec les agriculteurs de la commune, jusque là très peu sollicités, sauf les représentants de l'agro-industrie. La phase suivante du programme (phase III) devait

mener à un « montage technique et financier » des projets retenus dans le diagnostic, notamment dans l'atelier « horizon à venir », ainsi qu'une phase IV de « partenariat et contractualisation » pour les projets. Cependant, comme expliqué précédemment, les partenaires financiers du programme se sont retirés lors de la phase II. Les acteurs interrogés associent alors leur retrait à l'arrêt du processus d'élaboration de l'Agenda 21.

Ce retrait brutal des partenaires marque une rupture et le passage à la **deuxième période** de 2009 à 2010. Les idées et projets émis dans les ateliers n'étant pas « activés » faute de soutien financier de la part des partenaires, le comité de pilotage Agenda 21 réfléchit à une autre dynamique pour contextualiser l'Agenda 21, ou en tout cas sa philosophie gestionnaire, véhiculée par l'instrument, en particulier la question de la gouvernance participative. Des sessions de formation sont alors organisées, tout d'abord pour les élus. L'objectif du comité de pilotage est de proposer à la fois des formations spécifiques à certaines commissions de la municipalité, notamment une formation pour le budget et le financement des projets, première réunion, mais également des réunions plus élargies sur la planification stratégique (réunion 2), la prise de décision et la négociation (réunion 3) et le marketing du territoire et la gestion des conflits (réunions 4 et 5). Alors que les trois premières réunions ont remporté un succès relatif auprès des élus, les réunions 4 et 5 ont dû être remises à plus tard puis annulées faute de participants. Le choix des thèmes avait été fait sous forme de questionnaire, notamment par un « diagnostic » des connaissances et des capacités actuelles des élus, et la formation avait été encadrée par un professionnel. Certaines réunions en particulier ont produit des résultats notables, comme l'idée de créer un « bureau de communication » à la municipalité pour faciliter les interactions entre les acteurs de la gouvernance, notamment la communication entre les élus et les acteurs associatifs. Parmi les autres décisions prises, les participants avaient décidé d'élaborer leur PCD et de créer un site internet pour la commune.

Sur la base d'un questionnaire aux associations de la commune, le comité de pilotage a sélectionné à Sebâa Ayouné les associations considérées comme les « plus actives » et a invité un représentant de chaque association à venir aux formations. Les formations aux associations ont principalement porté sur les montages de projets, en partenariat avec l'INDH, et la communication. De manière identique aux formations pour les élus, les formations pour les associations ont fait l'expérience d'un faible taux de participation, déclinant au fil des sessions.

La **troisième période** est marquée par l'arrêt plus ou moins brutal, par instruments et dispositifs, mais également par projets, des tentatives précédentes de consolidation des

« apprentissages » réalisés lors des expériences de la première et seconde période. Le bureau de communication mis en place après les formations aux élus sera rapidement arrêté, les élus se méfiant du risque potentiel de voir cet instrument transformé en « boîte à insultes ». Le planning élaboré pour l'élaboration du PCD sera laissé de côté, malgré la désignation anticipée de responsables au sein du conseil. Alors que la révision du PAU en 2012 offrait l'opportunité de mettre en application des principes de gouvernance participative explorés lors des instruments précédents, le processus de construction de celui-ci est resté très traditionnel, un bureau d'étude étant chargé de sa mise en place. Les seules formes de consultation à la population auront probablement été celles préconisées par la loi : affichage à la municipalité du projet du PAU et publication au journal officiel.

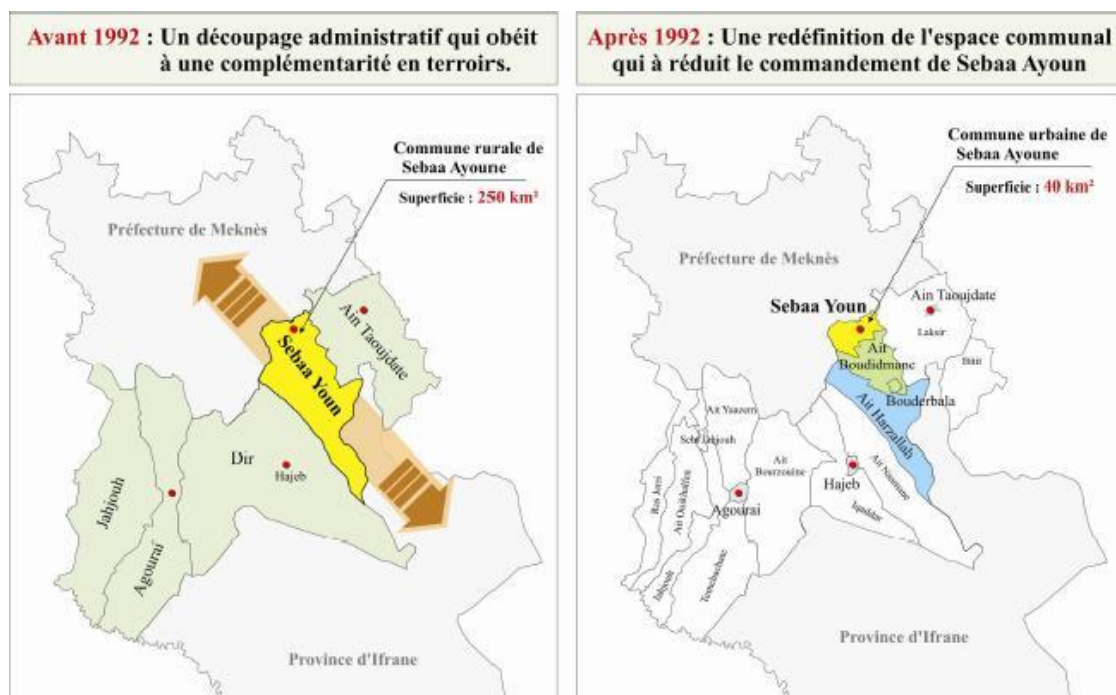
Il semble que la troisième étape marque « l'opportunité ratée » de voir des apprentissages produits dans la situation de gestion de l'Agenda 21 transférés à d'autres situations. Certains acteurs rapportent en effet un accord majoritaire lors des réunions pour les idées proposées, notamment sur la mise en place du PCD, pour voir peut-être cet accord ensuite « oublié » dans l'exercice quotidien de leurs fonctions. Il s'agirait d'une difficulté à institutionnaliser la gouvernance, à transformer une « expérience ponctuelle » en « pratique quotidienne ».

L'absence de continuité dans la démarche Agenda 21 explique peut-être également l'absence d'intégration des problématiques agricoles et des agriculteurs. Les résolutions initiales de poursuivre la démarche de diagnostic participatif avec une réunion et des formations aux agriculteurs ont été abandonnées en même temps que l'Agenda 21. Dans les entretiens, les élus reconnaissent aujourd'hui n'avoir « aucun dialogue » avec les agriculteurs de la commune. De leur côté, les agriculteurs vivent peut-être dans un autre référentiel en termes de territoire. En effet, les frontières de la commune ont changé avec le redécoupage territorial de 1992 (voir figure 8-4 ci-après).

De fait, les agriculteurs interrogés ne semblent pas faire de différence entre leurs voisins habitant la même commune et ceux de la commune voisine. À titre d'exemple, ils identifient le projet de coopérative pour la vente de pommes de terre comme étant une coopérative *de Sebâa Ayounne* alors que la moitié des agriculteurs concernés semblent être sur d'autres communes voisines. Le référentiel territorial se rapporte alors plutôt par exemple au sous-CT, dont tous dépendent et qui est situé sur la commune de Sebâa Ayounne, pour l'achat notamment des semences, la participation aux formations et l'apport du conseil. Il n'y aurait donc pas de sentiment « d'appartenance » à Sebâa Ayounne comme *territoire*, cependant un ou deux agriculteurs interrogés déplorent l'absence de communication avec « la ville » :

« La question qui se pose c'est : qu'est ce qu'il y a après l'Agenda 21 ? On n'a rien vu ! On n'a rien remarqué. C'est le président qui doit prendre l'initiative. Un élu seul ne peut rien faire. Il faut une coordination avec les coopératives agricoles, les agriculteurs et l'Agenda 21, et comment faire évoluer le projet »  
(agriculteur de la coopérative Tal'a, entretien du 5 décembre 2012)

FIGURE 8-4 ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE SEBÂA AYOUNE. SOURCE : « ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES », AGENDA 21



On peut alors se demander si l'Agenda 21 était à Sebâa Ayoune un instrument d'action publique avec potentiel *intégrateur* des problématiques urbaines et rurales, son arrêt soudain expliquant l'absence actuelle d'intégration ; ou si l'instrument, même utilisé jusqu'au bout, n'aurait concerné que des problématiques urbaines, les partenariats construits en phase III et IV du programme d'accompagnement alors créés uniquement pour des projets concernant la ville. Il existait pourtant une opportunité d'intégrer au processus un autre instrument d'action publique, celui du Plan Maroc Vert. Les possibilités données par cet instrument de construire des projets d'agrégation ou d'obtenir des subventions pour moderniser les exploitations, n'ont été exploitées ni par les acteurs ayant conçu le programme d'accompagnement, bien qu'ils aient intégré l'INDH, ni par les acteurs locaux dans leurs idées par exemple de « développer l'agro-industrie » comme projet de développement local.

Aujourd'hui le processus est presque oublié, ou alors il aura produit des frustrations, notamment chez les acteurs fortement impliqués, comme l'animateur, ou chez les associations qui attendaient peut-être des subventions importantes pour leurs projets. Les agriculteurs, qui n'ont pas participé au processus, ne parlent pas de l'instrument et se focalisent plutôt sur le PMV, qui leur est directement destiné (voir chapitre neuf).

---

## CONCLUSION

---

Dans ce chapitre j'ai exploré les apprentissages de gouvernance produits par les processus de contextualisation des instruments d'action publique appliqués à l'échelle des communes sur la province d'El Hajeb. J'ai tout d'abord étudié l'expérience des Agendas 21 et leur programme d'accompagnement. Ensuite, j'ai étudié l'expérience des PCD et leur programme d'accompagnement. Les deux expériences sont fortement similaires à la fois dans leurs approches et dans leurs résultats. J'ai surtout remarqué une difficulté pour les acteurs locaux à s'approprier les instruments, à les transformer, et donc à les contextualiser. En ce sens, les seuls apprentissages que j'ai pu repérer sont dus à des formations directement ciblées sur la création de cette connaissance produite. Au final, les seuls acteurs s'étant vraiment appropriés ces instruments sont ceux qui les ont *amenés* sur le territoire. Je pourrais même interpréter leur appropriation comme un véritable *détournement*, ces instruments étant dépossédés de leur but d'origine, car l'Agenda 21 est à l'origine un instrument du développement durable, dans l'optique de justifier des subventions pour la mise en place de sessions de formation, de « renforcement des capacités des acteurs » pour l'apprentissage de la gouvernance.

J'ai enfin illustré ces dynamiques par l'analyse de chronique du « chemin » de l'apprentissage de la gouvernance dans une commune urbaine de la province : Sebâa Ayoun. Cette absence de contextualisation de l'Agenda 21 a peut-être produit quelques apprentissages sur les rôles des acteurs dans le paradigme de gouvernance et sur certaines compétences comme la communication. Cependant, la commune est peut-être passée à côté d'une opportunité de redéfinir son territoire, notamment dans sa dualité ville/campagne. Les agriculteurs, composant pourtant une large majorité du tissu économique et social des communes de la province, sont en réalité les « grands oubliés » des processus participatifs mis en place et donc du processus de contextualisation de ces instruments. Le chapitre suivant explorera leur point de vue, ainsi que la manière dont d'autres instruments sont à leur disposition pour favoriser chez eux l'action collective.



# **CHAPITRE NEUF    ACTION COLLECTIVE ET**

## **AGRICULTURE : L'EXPÉRIENCE DES**

### **COOPÉRATIVES**

---

#### **Quels apprentissages de coopération pour les agriculteurs de la province d'El Hajeb ?**

Ce chapitre a pour objectif d'explorer les apprentissages de coopération, composante des apprentissages de gouvernance, dans l'expérience de contextualisation d'un instrument pour l'agriculture à la province d'El Hajeb : le Plan Maroc Vert. Cet instrument, qui peut donner aux agriculteurs un accès à des subventions, notamment d'équipement, n'est accessible pour les agriculteurs de l'agriculture familiale que si ceux-ci se regroupent en OPA ou Organisation Professionnelle Agricole : association, coopérative ou GIE. La coopérative étant la forme privilégiée et encouragée par l'administration, j'ai donc tenté d'explorer les conditions d'accès à l'instrument : dans quelle mesure les agriculteurs d'El Hajeb peuvent-ils apprendre à coopérer et donc travailler en coopérative, pour « s'approprier » le PMV ?

Ce chapitre reviendra d'abord sur les différentes formes de coopératives au Maroc, ainsi que sur le choix de privilégier la coopérative dans le Plan Maroc Vert. Je proposerai ensuite un tableau des différentes étapes dans la vie d'une coopérative en fonction des différentes coopératives rencontrées sur le terrain. Enfin j'analyserai les apprentissages observés ou nécessaires à la coopération à El Hajeb.

Cette partie de la recherche a été effectuée en collaboration avec le CIRAD et l'ENA à Meknès (Eduardo Chia, Patrick Dugué et El Hassane Abdelaoui), notamment dans l'objectif de publier un article. Nous avons effectué des entretiens avec 16 acteurs de la province : 9 entretiens avec des agriculteurs ou des groupes d'agriculteurs, dont deux en coopératives, un en projet de coopérative, et un d'une ancienne coopérative dissoute, et 7 entretiens avec des acteurs institutionnels (CT, ODCO, DPA...).



---

## 9.1. LA COOPÉRATIVE AGRICOLE AU MAROC

---

### 9.1.1. La coopérative agricole, un nom qui dissimule trois formes

---

Le terme de « coopérative » regroupe au Maroc trois formes de coopération :

- La CUMA ou coopérative d'utilisation du matériel agricole, est une forme de coopérative qui permet un achat collectif de matériel, parfois associé à l'embauche de salariés opérant ce matériel agricole.
- La coopérative de la réforme agraire, forme de partage des terres agricoles et du travail organisée par l'État
- et enfin la coopérative dans son acception « classique », forme de coopération ciblée dans le PMV, sont développée ci-dessous.

#### 9.1.1.1. La coopérative de la réforme agraire

---

Le terme de « coopérative de la réforme agraire » fait référence à un dispositif d'organisation de l'agriculture au Maroc né de la réforme agraire. Après l'indépendance, en 1956, le Maroc a commencé, à une petite échelle, à récupérer des propriétés foncières ayant appartenu à des colons. Mais c'est surtout à partir de 1971 que la grande majorité des terres agricoles a été reprise par l'État et redistribuée aux agriculteurs ; chaque nouveau chef d'exploitation possédait alors une parcelle de l'ancien colon. Pour pouvoir bénéficier des travaux mécaniques, de l'approvisionnement en intrants, etc., ces attributaires de la réforme devaient cependant adhérer à des coopératives, dont la surface totale d'exploitation correspondait en général à celle qui était cultivée par l'ancien colon.

Les coopératives étaient dirigées à l'époque par des directeurs qui étaient fonctionnaires et encadraient l'activité agricole de manière importante, allant jusqu'à décider quelles cultures devaient être semées sur les parcelles. La majorité de ceux, parmi les agriculteurs interrogés, qui ont fait l'expérience de cette organisation de la coopération, semble en avoir gardé un très mauvais souvenir. Des conflits sociaux ont éclaté au sein des coopératives, les problèmes techniques se sont accumulés et la productivité agricole a chuté. Certains agriculteurs nous ont par exemple expliqué avoir cherché à se libérer dès que possible des formes de coopération de la coopérative. Certains ont préféré acheter l'équipement de manière

individuelle quand ils le pouvaient, au lieu d'utiliser celui qui avait été acheté collectivement pour la coopérative.

En 2005, la Loi dite de « mainlevée » a autorisé les attributaires qui n'étaient pas endettés vis-à-vis de la coopérative à quitter celle-ci en conservant le titre de propriété des terres qu'ils cultivaient (processus de « melkisation »). Ce processus marque la fin officielle à la coopérative de la réforme agraire comme modèle dominant dans l'agriculture au Maroc. Aujourd'hui, certaines de ces coopératives existent encore, souvent par obligation : certains agriculteurs étant toujours endettés vis-à-vis de l'État, ils ne peuvent quitter la coopérative.

#### 9.1.1.2. La coopérative « classique »

La coopération ciblée dans le Plan Maroc Vert est une forme d'OPA (Organisation Professionnelle Agricole) encadrée par l'ODCO (Office de Développement de la Coopération). Elle est régie par la loi 24-83 et obéit à des principes tels que la libre adhésion des membres, qui doivent être au minimum sept, la détention d'une voix par membre, quel que soit son apport dans la coopérative, etc. La coopérative dans le domaine agricole est régulée à la fois par l'ODCO et le Ministère de l'Agriculture. L'objet d'une coopérative agricole peut porter sur n'importe quel aspect du travail pourvu qu'il soit un objet économique : achat partagé des intrants, mise en commun des moyens de production (élevage collectif par exemple), mise en commun des moyens de vente ou commercialisation, etc.

Le secteur de l'agriculture comptait fin 2013 presque 8 000 coopératives sur le territoire pour un total de plus de 324 000 adhérents<sup>53</sup>. En lien avec la logique du Plan Maroc vert, l'ODCO tente d'encourager les agriculteurs dans la constitution de coopératives, notamment en multipliant les formations aux agriculteurs en partenariat avec la DPA. Selon la directrice de l'ODCO à Meknès, la région est passée de 8 demandes de coopératives pour toute l'année 2007 à 60 demandes uniquement pour le mois de juin 2013.

Le fonctionnement des coopératives est fortement encadré par l'administration (ODCO, DPA) ainsi que par le Ministère de l'Intérieur, représenté par la préfecture, le pachalik ou le caïdat. Les Assemblées générales annuelles doivent se dérouler en la présence d'un représentant de l'ODCO, ainsi que de l'administration (DPA ou CT).

---

<sup>53</sup> Source : odco.ma

## 9.1.2. Coopérative et Plan Maroc Vert

---

### 9.1.2.1. Pourquoi la coopérative ?

---

Le Plan Maroc Vert, instrument d'action publique, préconise la formation de coopératives agricoles de production pour l'accès des agriculteurs aux subventions. L'argument avancé par les pouvoirs publics pour défendre cette condition est que cela permet une meilleure interaction avec les agriculteurs regroupés, et simplifie l'attribution des subventions :

*« Notre mission c'est aider à l'organisation professionnelle et bénéficier des revenus. Donc le PMV ça intervient directement dans cette mission. Le principe d'OPA c'est pour faciliter l'interaction État-Agriculteurs. Pour le Pilier II on essaie de faire comprendre aux gens surtout les petits agriculteurs... 75 % du foncier marocain est détenu par des agriculteurs qui ont moins de 2ha. Donc ils doivent s'organiser ensemble » (Responsable du CT de Taoudate, entretien du 30 octobre 2013).*

La logique de raisonnement derrière cette affirmation (« *ils doivent s'organiser ensemble* ») reflète la **philosophie gestionnaire** du PMV (au sens d'Hatchuel et Weil) : le PMV est censé encourager la multiplication des coopératives agricoles, jugées *préférables* à une action individualisée. Les subventions proposées par le PMV agissent alors comme incitation à la création des coopératives. Le PMV véhicule également une intention d'encourager principalement l'agriculture *moderne* et *industrielle* portée dans le pilier I du PMV, le pilier II pouvant être lu comme un « dépotoir » du pilier I (Akesbi, 2012). En effet, si l'objectif affiché du pilier I est de moderniser l'agriculture pour la rendre compétitive à l'échelle internationale, le pilier II est affiché comme permettant de « lutter contre la pauvreté ».

En revanche, la **vision simplifiée des relations organisationnelles** portée par l'instrument s'illustre par la représentation faite à la fois des agriculteurs, mais également de la réglementation en termes de coopération. L'image de l'agriculture familiale, comme ces « *petits agriculteurs possédant moins de 2ha* » et pouvant « facilement » se regrouper, ignore la diversité des situations de l'agriculture familiale, mais aussi la possibilité que ces agriculteurs puissent avoir des difficultés à s'approprier l'instrument et notamment le **substrat technique** de ce dernier (formulaires, procédures, etc.).

La vision simplifiée de l'agriculture familiale, de la coopération, mais également de la capacité des agriculteurs à se rassembler et coopérer, produit des effets pervers sur le territoire. À El Hajeb, peu de coopératives encore en activité fonctionnent véritablement sur la province, ce qui limite les résultats *immédiats* du PMV au niveau local. Les institutions chargées du développement de l'instrument au niveau local (DPA et CT, ODCO) étant jugées par le nombre de subventions attribuées dans une année (« *en 2010 il fallait lancer les premiers projets. Il fallait faire VITE* » - directeur de la DPA d'El Hajeb), elles n'ont pas d'autre choix pour augmenter leurs performances que de pousser les agriculteurs à la coopération, même dans des situations qui ne sont pas nécessairement adaptées. L'effet principal de ce comportement est la multiplication de coopératives à courte durée de vie. Un acteur à la DPA nous explique par exemple que les projets lancés sous impulsion de la DPA sont presque systématiquement arrêtés au bout de quelques années. En retour, certains acteurs développent des *routines défensives* contre cet effet :

*« Dans le cas général, c'est l'administration qui porte les projets et les associations/coopératives sont créées pour le projet. Nous on évite cela, je pense que c'est un échec total. Donc moi j'ai préféré bloquer l'année 2013, et ne pas créer de nouvelles coopératives pour le PMV. J'ai préféré bloquer, mais j'ai été réprimandé parce que je n'ai pas rempli les objectifs de projets 2013 » (directeur de la DPA d'El Hajeb, entretien du 29 octobre 2013).*

Pourtant, les agriculteurs entendent parler du PMV à la radio, à la télévision, ou par d'autres agriculteurs. Ils rencontrent des agriculteurs membres de coopératives qui peuvent leur donner une idée, ou sont invités à la DPA pour des journées de formation lors desquelles l'instrument leur est expliqué, ainsi que les démarches à faire pour monter un dossier de demande de subvention. Ils sont parfois approchés par des agents des CT ou de la DPA qui vont les inciter à créer une coopérative pour bénéficier de subventions afin de moderniser leur activité. Ainsi de nombreuses possibilités ou techniques d'enrôlement existent pour inciter les agriculteurs à accéder au PMV, à condition que ceux-ci soient d'abord capables de passer une première « épreuve » : celle de la création d'une coopérative.

#### 9.1.2.2. Parcours de création d'une coopérative de production

La « vision simplifiée » du Plan Maroc Vert véhicule un sentiment de *simplicité* dans la création des coopératives. Pourtant, d'après les entretiens réalisés auprès des agriculteurs,

mais également des responsables de différentes institutions impliquées dans le processus de création, ce dernier est suffisamment complexe pour que les institutions elles-mêmes donnent des informations divergentes.

Au minimum cinq types d'acteurs sont impliqués dans la procédure de création d'une coopérative :

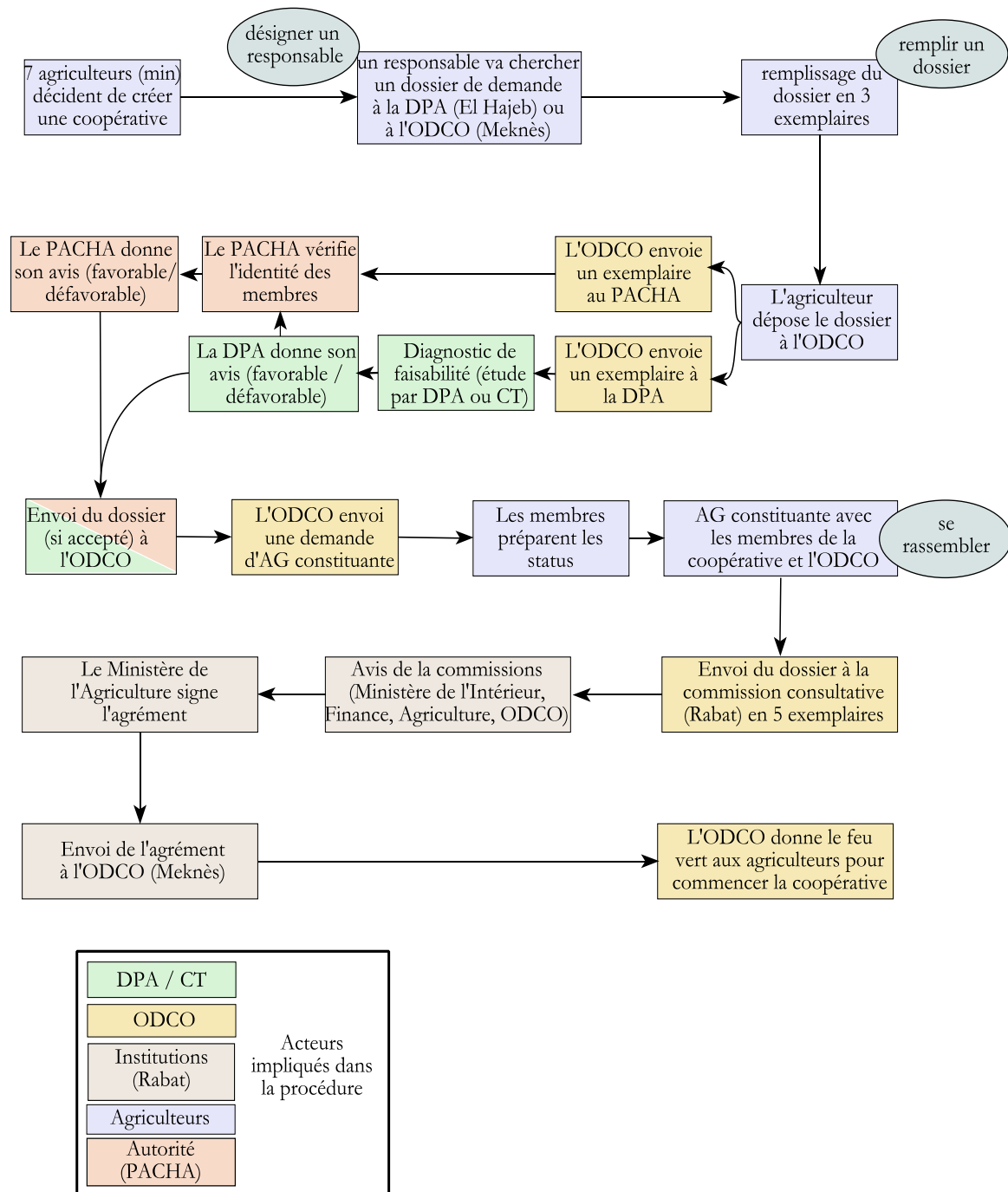
- les agriculteurs souhaitant monter une coopérative
- l'ODCO (Office pour le Développement de la Coopération) : celui-ci se situe à Meknès pour les agriculteurs de la province d'El Hajeb
- la DPA (Direction Provinciale de l'Agriculture) à El Hajeb ainsi que les CT qui en dépendent (en fonction du cercle d'appartenance, à Aïn Taoujdate ou Agourai).
- L'autorité locale représentant l'État (Pacha ou Caïd)
- La commission de la coopération à Rabat (composée du Ministère des Finances, du Ministère de l'Agriculture, de l'ODCO et du Ministère de l'Intérieur)

La procédure est entamée normalement par les agriculteurs, qui retirent un dossier de constitution de coopérative au bureau le plus proche, DPA à El Hajeb ou ODCO à Meknès. Cette première étape suppose deux conditions : les agriculteurs doivent être au nombre de sept et ils doivent désigner un responsable qui pourra se déplacer à El Hajeb ou Meknès aux heures d'ouverture du bureau. Ensuite, les agriculteurs doivent remplir le formulaire, qui contient notamment l'identité des 7 membres ou plus, leurs adresses, l'adresse du siège de la coopérative, la nature de la coopération (coopérative laitière, coopérative d'oignons, etc.), des coordonnées téléphoniques, etc. Les agriculteurs doivent alors donner le formulaire en trois exemplaires à l'ODCO. Le processus est alors hors de leurs mains pour pratiquement toute la procédure.

L'ODCO se charge d'envoyer un des exemplaires à la DPA pour l'étude technique de faisabilité, ainsi qu'un exemplaire à l'autorité locale pour vérification de l'identité des agriculteurs. L'envoi est simultané, mais il semble que l'autorité attende l'approbation de la DPA avant de réaliser son enquête. L'enquête de la DPA se fait soit par le service coopération du siège à El Hajeb, soit par un CT. Selon la DPA d'El Hajeb, 10 ou 20 % des études donneraient lieu à des refus. Cependant, les études dépendent de la personne en charge du dossier. Ainsi, le responsable du CT d'Aïn Taoujdate nous a expliqué ne pas avoir reçu de « directive » sur les critères à employer pour l'étude de faisabilité. Il a donc créé son propre instrument d'évaluation, avec indicateurs et critères, qu'il remplit pour chaque

nouvelle demande. Mais cet instrument n'est pas partagé avec les autres acteurs, surtout institutionnels. Aussi ces derniers ne peuvent pas conseiller les agriculteurs qui viennent vers eux pour savoir quelles sont les bonnes conditions à réunir pour que leur projet de coopérative soit accepté.

FIGURE 9-1 SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE CRÉATION D'UNE COOPÉRATIVE AGRICOLE



Lorsque la DPA donne un avis favorable, l'autorité locale fait son enquête, en général pour vérifier que les adresses sont justes et que les futurs membres de la coopérative n'ont pas d'ennui avec la justice. Chacun renvoie son dossier à l'ODCO, qui fait alors une demande d'Assemblée Générale constituante aux agriculteurs. Ces derniers préparent, avec l'aide de l'ODCO, des statuts et se réunissent en AG avec la participation d'un acteur de l'ODCO. Le dossier, complété de la date de l'AG et des noms des membres du bureau, est alors envoyé à Rabat à la commission de coopération, composée de plusieurs ministères et de l'ODCO. Si ces derniers donnent leur accord, l'agrément est préparé et signé par le ministère de tutelle (Ministère de l'Agriculture) qui le renvoie à la branche locale de l'ODCO, ici Meknès. L'ODCO donne alors le signal aux agriculteurs qui peuvent désormais fonctionner en coopérative. L'agrément sera publié au bulletin officiel.

Chaque étape est susceptible de créer ses propres délais d'attente, en fonction du travail et des capacités disponibles. L'ODCO par exemple nous explique avoir un nombre limité d'agents, ce qui peut rallonger les délais des AG, un de ses membres devant être obligatoirement présent. L'étude technique de la DPA ou du CT peut avoir des délais importants pour d'autres raisons. Le responsable du CT d'Aïn Taoujdade nous explique par exemple « bloquer » certains dossiers s'il estime que ceux-ci ne sont pas complets, ou ont des informations non conformes. Il attend alors que les agriculteurs viennent « s'inquiéter » de l'avancement de leur dossier :

*« Dans les dossiers, les informations peuvent être erronées, alors je les mets de côté. Par exemple je vois des gens qui n'ont pas d'objectif réel, ils veulent juste avoir les subventions du PMV... des gens qui veulent créer des coopératives laitières et ils n'ont même pas de vache, pas d'étable, pas de quantité de terre suffisante pour la culture fourragère. Je ne vais pas me tracasser avec des gens pas motivés. Si j'attendais que les gens viennent me réclamer des nouvelles pour avancer, je verrai bien que seuls ceux qui sont vraiment motivés s'inquiéteraient... » (Responsable CT d'Aïn Taoujdade, entretien du 13 juin 2013).*

L'ODCO nous explique également que l'obtention de l'agrément à Rabat peut prendre du temps, le passage du dossier en commission ayant une attente minimum de deux mois. En tout et pour tout il y a souvent un an d'attente entre la constitution du dossier et la publication de l'agrément au bulletin officiel. Ces délais sont probablement accélérés lorsque

la DPA « accompagne » un projet qu'elle souhaite appuyer par la suite pour les subventions du PMV.

---

## 9.2. COOPÉRATIVES DE LA PROVINCE D'EL HAJEB : CINQ ÉTATS D'AVANCEMENT

---

Au cours de nos enquêtes sur la province d'El Hajeb, nous avons rencontré plusieurs coopératives à divers stades de développement, de l'idée émergente jusqu'à la coopérative qui a fonctionné, mais est aujourd'hui en « sommeil »<sup>54</sup>. Nous avons en particulier rencontré cinq situations qui illustrent cinq états différents dans l'histoire d'une coopérative agricole. Ces situations sont résumées dans le tableau 9-1 (p. 337).

### 9.2.1. Niveau 1 : La coopérative à l'état « d'idée »

---

Le premier « niveau » est celui d'une coopérative encore au stade « d'idée ». Cette situation a été rencontrée à Sebâa Ayoune, à la coopérative de la réforme agraire *Alaonia*, portée par plusieurs « jeunes agriculteurs ». Au nombre de cinq, ces agriculteurs ont l'idée de créer une coopérative laitière pour obtenir des subventions du Plan Maroc Vert. Leur motivation principale, telle qu'ils nous l'ont expliquée, est l'indépendance financière vis-à-vis de leurs pères : la plupart d'entre eux sont mariés et ont des enfants, mais ne maîtrisent toujours pas leur argent, gardé par le « père de famille ». La coopérative serait pour eux une activité qui existerait hors de l'exploitation familiale et dont ils maîtriseraient les revenus. Ces jeunes sont venus à la connaissance du PMV comme la plupart des agriculteurs de leur entourage, par la radio et la télévision. L'idée de la coopérative laitière leur vient d'une rencontre avec d'autres agriculteurs de la région, à Haj Kaddour, qui disent avoir pu bénéficier de « l'aide » de la centrale laitière pour démarrer.

Les agriculteurs pensent en effet pouvoir bénéficier d'un « prêt » de la centrale laitière pour s'équiper au début de leur activité :

*« Hakim nous explique le projet coopératif. Ils se sont réunis plusieurs fois avec ses amis. Leur première décision a été de faire une coopérative laitière. Comme ça,*

---

<sup>54</sup> Les coopératives qui ne réunissent pas leurs membres annuellement pour l'AG reçoivent plusieurs « avertissements » de la part de la DPA. Lorsque ces avertissements ne sont pas écoutés, la DPA classe la coopérative comme « non active », mais celle-ci peut être « réactivée » si elle relance une Assemblée Générale.



*ils pourront avoir l'aide de la centrale laitière pour importer les vaches, les bacs à lait, commercialiser le lait » (Traducteur, à propos de la naissance du projet de coopérative laitière, entretien à Alaouia du 12 juin 2013).*

En projet depuis plus d'un an, la coopérative est aujourd'hui toujours à l'état d'idée. La difficulté des agriculteurs à se mobiliser les uns et les autres et faire avancer leur projet s'illustre de plusieurs manières. Tout d'abord, chaque nouvelle étape amène de nouvelles informations, mais celles-ci sont ensuite mises « dans un coin » pendant plusieurs mois :

*« Au début ils ne savaient même pas qu'il y a une différence entre association et coopérative. C'est à la commune qu'on leur a dit qu'il fallait faire une coopérative et pas une association agricole. Cela fait trois mois à peu près qu'ils ont eu cette information » (Traducteur, à propos des démarches entamées par les jeunes de la coopérative Alaouia, Sebâa Ayoune, entretien du 12 juin 2013).*

L'autre barrière à l'avancement est la difficulté que ces jeunes ont à désigner un responsable. Une personne devait se charger de récolter l'information nécessaire pour tout le monde (à la commune, à la DPA), cependant les agriculteurs interrogés nous avouent ne pas savoir où « en sont les démarches ». En approfondissant l'entretien, nous comprenons que les agriculteurs concernés ne se sont jamais réunis tous ensemble pour établir un « plan d'action », mais ont seulement discuté de l'idée deux par deux. Nous prévoyons d'autres difficultés : il manque deux personnes pour arriver au nombre réglementaire de sept membres ; comme aucun des agriculteurs ne possède de vache laitière, nous présageons également une issue défavorable, car cette situation est typiquement celle que le CT d'Aïn Taoujdate avait évoquée pour motiver un rejet. Pourtant, aucun autre organisme n'est capable de donner ce genre d'information aux agriculteurs, les critères de sélection du CT n'étant pas diffusés aux autres institutions<sup>55</sup>. Les seuls critères dont les agriculteurs peuvent prendre connaissance sont ceux qui sont donnés par la loi comme par exemple la nécessité de réunir sept membres.

---

<sup>55</sup> Dans nos interactions avec eux, nous leur avons bien entendu fait un compte-rendu des critères avancés par le CT et les avons encouragés à rendre visite au responsable du CT pour connaître par avance les critères « disqualifiant ».

TABLEAU 9-1 NIVEAU D'AVANCEMENT ET CARACTÉRISTIQUES DES COOPÉRATIVES

Coopérative	Niveau d'avancement	But coopératif	Accompagnement	Succès	Motivation	Type de coopération	Gouvernance	Problèmes
<i>Projet de coopérative laitière</i>	1	Subventions PMV	Aucun	Encore à « l'idée »	Idée de la coopérative laitière : pour avoir l'aide de la centrale laitière (?)	Mise en commun du matériel, mais pas des moyens de production	n/a	Pas de réunions entre eux pour décider d'un « plan d'action » ; Pas de connaissance des procédures
<i>Projet de coopérative pour la pomme de terre</i>	2	Commercialisation (prix de vente trop bas)	Accompagnement par le CT de Sebâa Ayoune	Dossier déposé, étude CT faite, mais « pas de nouvelle » du dossier	Idée du frigo : besoin le plus pressant pour les agriculteurs	Mise en commun du matériel (frigo) ; achats groupés pour les intrants	Idee d'un représentant d'agriculteurs par douar	Débat sur le type de coopérative à créer : certains veulent une coopérative laitière, d'autres une coopérative de production
<i>Coopérative apicole</i>	3	Subventions PMV	Accompagnement très fort du CT d'Aïn Taoujdate	Subventions PMV reçues Bon succès de la coopérative	Idée de l'apiculture venue d'un membre déjà producteur	Moyens de production (ruches) en commun	Différents niveaux d'implication : « petit groupe » qui gère les problèmes d'organisation (hommes) ; les femmes sont à la commercialisation : Réunions mensuelles pour discuter des problèmes ; AG annuelle (2/3 de membres présents minimum)	Problème d'un « leader » qui concentrait tous les pouvoirs ; a été « sorti » de la coopérative (avec l'appui de la préfecture)
<i>Coopérative laitière « NASER »</i>	4	« Rassembler les éleveurs »	Accompagnement par le CT d'Aïn Taoujdate	Très bon succès/projet d'usine de transformation du lait	n/a	Accompagnement (insémination, suivi technique), moyens de production (vaches) séparés ; Achat intrant commun (crédit)	Administration. : 5 employés, 4 commissions de travail qui « tournent » ; Réunions mensuelles pour les bilans Renouvellement du CA : 1/3 par an	Problèmes financiers dus à un ancien président qui concentrait les « pouvoirs » : plaintes des éleveurs à la préfecture pour le sortir ; Prix de la centrale laitière trop bas ; + conflits ethniques (départs pour créer une deuxième coopérative)
<i>Coopérative laitière de Sebâa Ayoune</i>	0	Rassembler le lait	Créée par un vétérinaire qui « connaît les éleveurs »	Bon succès jusqu'au départ du vétérinaire	Motivation du vétérinaire	Collecte du lait, achats d'intrants, Journées de formation	Le vétérinaire a été président et gestionnaire principal de la coopérative	Difficulté pour le président de trouver un remplaçant qu'il juge « fiable » : la coopérative s'est arrêtée à son départ

### 9.2.1. Niveau 2 : La coopérative en état de « demande »

---

Une autre coopérative « en construction » a été rencontrée sur le territoire. Ce projet de coopérative, existant depuis un an environ, a été initié par le responsable du sous-CT de Sebâa Ayouné et implique des agriculteurs de Sebâa Ayouné, d'Aït Harzellah et d'Aït Boubidmane, deux communes voisines de Sebâa Ayouné. L'objet de la coopérative n'est pas nécessairement clair pour tous les acteurs enquêtés : certains parlent d'une coopérative de vente collective de l'oignon et de la pomme de terre ; d'autres parlent de l'achat d'un réfrigérateur pour le stockage des pommes de terre ; enfin, certains parlent d'une coopérative d'achat d'intrants à prix négociés.

L'idée de départ de la coopérative est pourtant la même : sous conseil du sous-CT, les agriculteurs souhaitent se « libérer » des intermédiaires, qui captent la rente et achètent les productions maraîchères à bas prix. Plusieurs agriculteurs intéressés ou « enrôlés » se sont donc mobilisés et ont confié à un retraité agriculteur à Sebâa Ayouné la responsabilité de déposer le formulaire de création de coopérative.

Lors des entretiens, plusieurs agriculteurs expriment des idées intéressantes en termes de gouvernance et d'organisation de la future coopérative. Un agriculteur par exemple imagine une coopérative qui pourra faire bénéficier ses membres d'achat d'intrants à moindre coût, mais qui pourra également vendre les intrants aux autres agriculteurs de la région. Ils imaginent également une forme « collégiale » de la coopérative, avec un agriculteur par douar, représentant ce douar à la coopérative. D'autres agriculteurs interrogés semblent intéressés par la démarche, mais ne souhaitent pas s'impliquer trop tôt dans l'action collective. Ils disent qu'ils préfèrent attendre de voir si la coopérative fonctionne pour la rejoindre.

Plusieurs mois après le dépôt du dossier, les agriculteurs sont cependant sans nouvelles. Le responsable du sous-CT de Sebâa Ayouné les pousse à se renseigner pour savoir où le dossier est « bloqué ». Il explique avoir fait son « étude » et l'avoir renvoyée au CT d'Aïn Taoujdate et être sans nouvelles depuis. Nous nous renseignons au CT d'Aïn Taoujdate, le formulaire de demande est en fait sur le bureau du responsable, qui nous explique que le formulaire est selon lui « mal rempli ». L'adresse de la coopérative ne correspond pas avec les adresses de la plupart des agriculteurs, qui habitent à Sebâa Ayouné alors que la coopérative a comme adresse Aït Boubidmane, les « raisons sociales » de la coopérative sont trop nombreuses (coopérative d'achat d'intrant/coopérative laitière/coopérative pour la pomme de terre). Le responsable du CT nous explique alors qu'il laisse volontairement le dossier « en

attente », pour voir si les agriculteurs sont suffisamment « motivés » pour venir s'enquérir de son avancement.

Ainsi, malgré une mobilisation de nombreux agriculteurs et l'intérêt d'autres agriculteurs à rejoindre éventuellement la coopérative, la coopérative est toujours à l'état de projet, le dossier étant en attente. Alors que le premier cas de coopérative présentait un exemple des difficultés rencontrées par des agriculteurs pour se « mobiliser » dans l'action collective, cet exemple-là illustre les problèmes que peuvent rencontrer les agriculteurs dans la démarche de demande de constitution d'une coopérative, et ceci malgré un accompagnement par un acteur institutionnel.

### 9.2.2. Niveau 3 : La coopérative en phase de « croissance »

---

À Aïn Taoujdate, nous avons rencontré une coopérative apicole qui fonctionne depuis 2011. Cette coopérative est composée de 13 membres, dont la moitié sont des femmes. L'histoire de cette coopérative illustre l'appui que peuvent recevoir certaines personnes de la part des acteurs institutionnels dans le cadre des instruments d'action publique.

À l'origine, une association de protection de l'environnement NAHDA, en lien avec le comité local de l'INDH et la préfecture, souhaitait développer des projets générateurs de revenu et a donc créé une coopérative pour obtenir des subventions de l'INDH. L'idée du projet apicole vient d'un membre de l'association, apiculteur, qui se proposait de « recruter » des individus et de les former au métier. Outre l'agriculteur et deux autres membres de l'association qui ont rejoint le projet, dix autres personnes ont été « recrutées » pour participer à la coopérative. Les membres de l'association, en partenariat avec l'INDH, fixent donc des « règles » de recrutement :

*« La préfecture a insisté pour que les gens viennent de la périphérie de la ville et pas du centre-ville. Ils ont demandé la parité, et le fait que les membres n'aient pas d'activité économique. Parmi ceux de l'association, ils ont choisi des membres sérieux. Mais en fait ils connaissaient déjà les 13 membres qui ont été choisis, la sélection s'est faite par interconnaissance » (Traducteur, à propos de la sélection des membres, coopérative apicole d'Aïn Taoujdate, entretien du 1<sup>er</sup> novembre 2013).*

Les subventions INDH reçues ont permis l'achat de matériel à hauteur de 70 % du coût total. Les 30 % restants sont venus d'apports personnels, à parts égales des membres de la coopérative. Ces derniers ne retirent pas de revenus de l'activité pour le moment, préférant constituer une trésorerie en attendant « que la coopérative soit plus forte ». Chaque membre reçoit cependant du miel pour sa propre consommation.

En termes de gouvernance, la coopérative, organisée en bureau, sépare la gestion des problèmes de fonctionnement de la gestion des problèmes « apicoles ». Les femmes, responsables de la commercialisation, ne sont pas intégrées dans la gestion des problèmes de production. Le bureau règle également seul les problèmes de gestion courants :

*« La discussion des problèmes ne concerne pas tout le monde : seulement les gens qui suivent le projet de très près. Donc pour discuter des gros problèmes ils ne sont qu'un petit groupe. Les femmes sont à la commercialisation : elles participent moins aux discussions, aux rencontres dans le travail... »*  
(Traducteur, à propos de la gestion des problèmes, coopérative apicole d'Aïn Taoujdate, entretien du 1<sup>er</sup> novembre 2013).

Après des difficultés avec l'ancien président de la coopérative, également président de l'association NAHDA, qui refusait de partager les pouvoirs, la préfecture et le CT d'Aïn Taoujdate sont intervenus et ont fait organiser l'élection d'un nouveau bureau. À la suite de cet incident, les membres de la coopérative ont souhaité « durcir » les règles pour encourager une meilleure gouvernance :

*« Ils font des réunions chaque mois, et une AG annuelle. À chaque fois ils exigent la présence d'au moins 2/3 des membres. Aux réunions mensuelles ils discutent de tout : questions financières, problèmes rencontrés... Ils invitent tout le monde pour faire participer les adhérents à la discussion. Ils utilisent aussi la réunion pour résoudre le retard de paiement. Ces réunions ne sont pas obligatoires ils les ont instaurées de leur propre chef. Ils ont commencé ces réunions il y a un an après le changement des membres du bureau »* (Traducteur, à propos de la gestion des problèmes, coopérative apicole d'Aïn Taoujdate, entretien du 1<sup>er</sup> novembre 2013).

Le soutien de la préfecture et du CT d'Aïn Taoujdate semble avoir aidé la coopérative à la fois pour sa création, l'obtention de ses financements (INDH), mais également dans la consolidation de sa gouvernance interne. La coopérative est aujourd'hui en phase de croissance, consolidant sa stratégie de commercialisation : elle a obtenu une place dans le nouveau souk pour vendre le miel aux clients locaux.

### 9.2.3. Niveau 4 : La coopérative en phase « d'expansion »

---

Nous avons également rencontré à Aïn Taoujdate la coopérative laitière « NASER », créée en 1986 à l'initiative de 47 producteurs laitiers. Cette coopérative a grandi jusqu'à atteindre 400 membres à une époque ; elle est aujourd'hui constituée de 250 membres, dont 35 femmes. L'objectif principal de la coopérative est la collecte du lait, revendu ensuite au nom de la coopérative à la centrale laitière. La coopérative organise aussi une vente d'approvisionnement à moindre coût aux éleveurs, ainsi que l'importation de vaches laitières dans certains cas.

Elle comporte aujourd'hui un « café » dans ses locaux, d'abord comme lieu social pour les membres de la coopérative, mais également pour la vente de son yaourt artisanal, qui existe depuis 1990. La coopérative est gérée par un bureau composé de 12 membres, constitué en commissions. Les élus sont renouvelés par tiers tous les ans, mais peuvent être élus autant de fois qu'ils le souhaitent. À titre d'exemple, le bureau actuel est élu depuis 2003, date à laquelle des difficultés financières et de gouvernance sont apparues. De manière similaire à l'expérience de la coopérative apicole, la coopérative NASER a donc changé son bureau, avec l'appui de la préfecture :

*« En 2003 il y avait des problèmes financiers... Les éleveurs se sont plaints aux autorités administratives. Par décision du ministère de l'Intérieur, on a fait table rase » (membre du bureau de la coopérative NASER, entretien du 30 octobre 2013).*

Le fonctionnement de la coopérative semble, au dire des membres du bureau, bien rodé. Des règles existent pour le contrôle du lait, mais également la régulation des comportements des membres. Aujourd'hui, la coopérative entame un projet de construction d'une usine de transformation laitière, pour produire du lait déshydraté, afin de s'affranchir du prix d'achat du lait imposé par la centrale laitière.

### 9.2.4. Niveau 0 : La coopérative en « sommeil »

---

Une autre coopérative laitière existait à Sebâa Ayouné, créée par un vétérinaire qui possède son cabinet à la commune et travaille dans toute la province. La coopérative a commencé « *au début des années 90* » avec une douzaine d'éleveurs pour atteindre « *une centaine* ». Alors que le président vétérinaire souhaite développer le projet, notamment en réfléchissant à une unité de pasteurisation, la commercialisation du lait, la modernisation de la traite, la mise en place de sessions de formation pour les membres de la coopérative, etc., la coopérative s'arrête. Le vétérinaire explique cette fin par deux facteurs : une forte sécheresse qui a rendu la production de lait très coûteuse et par voie de conséquence la disparition d'une partie des « effectifs » :

*« Il y a eu des années de sécheresse, de mauvaise récolte, donc il y avait un impact sur l'activité elle-même... puis l'augmentation des aliments donc la rentabilité a baissé... donc dans ces circonstances les agriculteurs éleveurs ils vivent beaucoup plus pour l'agriculture que l'élevage, à tel point qu'il y a une diminution de l'effectif global. Et en plus les gros élevages laitiers qu'on avait dans la région, ils ont disparu... On avait deux cents bovins chez l'un, 140 chez l'autre, etc. Tous ceux-là avaient des conséquences sur soi-disant la dynamisation de l'élevage... » (vétérinaire à Sebâa Ayouné, entretien du 5 juin 2013).*

Mais l'échec de la coopérative tient plutôt à la question de la « transmission » de la responsabilité de la coopérative du créateur à des membres nouveaux. Alors que les deux coopératives présentées précédemment ont, pour des raisons variées et souvent sur la base d'un désaccord, réussi à passer à une gouvernance plus « démocratique » de la coopérative, le vétérinaire a échoué dans cette étape qui paraît cruciale :

*« Au fil du temps, ma disponibilité devient de plus en plus difficile. J'ai beau essayer de confier la tâche à des gens pour qu'ils fassent le travail à ma place, mais ça n'a pas réussi... j'avais la connaissance de métier véto, éleveur, gestionnaire... et j'avais en plus de bons contacts avec les gens... » (vétérinaire à Sebâa Ayouné, entretien du 5 juin 2013).*

Aussi, lorsque ce président, qui était à la fois gestionnaire, conseiller technique, président et « hôte » (les tanks de pasteurisations étaient dans ses bâtiments privés), a dû se retirer faute de temps, la coopérative s'est rapidement dissoute. Cet exemple illustre bien l'importance qu'il y a, dans la vie de la coopérative, à identifier cette phase de « passation » des responsabilités, mais également à préparer la « succession » en formant d'autres membres.

Ainsi ces cinq exemples de coopératives représentent cinq étapes ou « moments-clés » dans la vie d'une coopérative agricole. Tout d'abord, la première « épreuve » semble être celle de la mobilisation ou de « l'intéressement » des membres fondateurs. Ensuite, les agriculteurs doivent pouvoir « naviguer » la procédure de création de la coopérative, en identifiant les conditions qui permettront à leur coopérative d'être approuvée. Ils doivent également pouvoir consolider les règles de gouvernance au sein de la coopérative en fonction des difficultés présentées par la gestion de celle-ci, sans quoi la coopérative risque de dépendre d'un seul « leader ».

Quelques facteurs permettant de « faciliter » le passage de ces étapes sont identifiables à travers ces exemples. Tout d'abord, l'accompagnement semble être un atout majeur, à la fois en terme de conseil, mais également pour l'accès à des subventions (INDH, PMV). Cet accompagnement permet également de développer un réseau avec les institutions et l'administration qui assure une certaine stabilité, surtout en termes de gouvernance interne.

Sur les cinq exemples, seules deux coopératives fonctionnent véritablement, tandis qu'aucune n'est encore « entrée » dans le programme du PMV. La coopérative NASER nous indique avoir bien l'intention de profiter des subventions du Plan Maroc Vert pour son projet d'usine de transformation du lait, mais les procédures ne sont pas encore entamées.

Dans la partie suivante, je vais analyser plus en profondeur, en termes d'apprentissages, les freins et conditions de pérennité des coopératives agricoles. Quels sont les apprentissages de coopération nécessaires à la viabilité des coopératives ?

---

### 9.3. APPRENTISSAGES DE COOPÉRATION

---

L'analyse des entretiens avec les agriculteurs, qu'ils soient ou non membres de coopératives, m'a permis d'identifier tout d'abord les freins à la coopération (ou à la création de la coopérative), mais également les facteurs de pérennité des coopératives. Ces apprentissages m'ont permis de proposer une grille d'analyse des leviers de l'apprentissage à la coopération



des agriculteurs de la province d'El Hajeb en fonction du type d'apprenant et du niveau d'apprentissage.

### 9.3.1. Les freins à la création des coopératives

J'ai identifié dans nos entretiens quatre types de freins à la coopérative qui témoignent d'apprentissages nécessaires pour se libérer de ces « freins » dans la situation des agriculteurs enquêtés. Ces quatre situations sont transversales à la diversité des situations individuelles rencontrées au cours des entretiens.

TABLEAU 9-2 LES FREINS À L'APPRENTISSAGE

FREINS	APPRENTISSAGE
Expérience de la réforme agraire, le poids du passé	Apprendre à désapprendre (1)
Des difficultés à se mobiliser et constituer un collectif	Apprendre à explorer et décider ensemble (2)
L'attente du « leader »	Apprendre à s'engager (3)
Le caractère compliqué des démarches administratives	Apprendre à accompagner et se faire accompagner (4)

#### 9.3.1.1. L'expérience de la réforme agraire : apprendre à désapprendre (1)

La principale observation que j'ai pu tirer de nos entretiens est le peu d'enthousiasme pour l'action collective chez les agriculteurs de la province d'El Hajeb. Non seulement les coopératives fonctionnelles sont peu nombreuses (une trentaine pour 1 200 exploitations sachant que les 60 coopératives issues de la réforme agraire n'ont plus d'activité), mais les tentatives de création de nouvelles coopératives dans le cadre du PMV sont, pour les agriculteurs, laborieuses, peu attractives et ne débouchent que sur quelques cas de créations effectives. Ceci peut s'interpréter comme une sorte de « méfiance » vis-à-vis de l'action collective.

Un élément, souvent avancé, qui explique cette « peur » de l'action collective, est le « fantôme » de la coopérative de la réforme agraire. En effet, la plupart des acteurs interrogés,

agriculteurs, techniciens, institutionnels, mentionnent souvent l'expérience du passé comme frein à de nouvelles formes d'action collective. D'une façon générale, l'expérience des coopératives de la réforme agraire a été négative pour une grande majorité d'agriculteurs. Un maraîcher nous raconte par exemple la tentative d'achat collectif et de partage d'un tracteur dans sa coopérative de la réforme agraire. Ce tracteur, subventionné par l'État, avait été acheté à crédit et un « tractoriste » avait été désigné parmi les agriculteurs et formé. Chaque adhérent devait le louer selon une rotation déterminée par un tirage au sort. Les locations permettaient de rembourser l'emprunt et de couvrir les frais de fonctionnement. Mais les conditions climatiques bouleversaient, pour chaque agriculteur, les possibilités d'utilisation. Les agriculteurs les plus aisés, désormais habitués à la motorisation, ont alors préféré acheter leur propre tracteur ; d'autres ont eu recours à des arrangements avec des agriculteurs voisins qui en possédaient un et avec lesquels ils arrivaient à négocier le prix de location ou les délais de paiement, par exemple. Le montant insuffisant des locations n'a donc pas permis à la coopérative de rembourser l'emprunt et elle s'est endettée ; par voie de conséquence ses adhérents aussi. Cette situation a fait naître une méfiance à l'égard de la coopérative. La difficulté que constituait pour les adhérents le tour d'utilisation du tracteur s'est ajoutée à leur inclination à négocier les prix pour que cela suffise à enrayer le processus. Les agriculteurs ont choisi de résoudre la question individuellement – en achetant un tracteur ou en ayant recours à des voisins – plutôt que collectivement, par exemple en trouvant ensemble un accord sur un système de partage différent. On peut, à partir de cet exemple, affirmer que la proximité géographique – ancienne ferme du colon – ne suffit pas à faire émerger la coopération et qu'il est nécessaire de partager un objectif commun, ce qui favorise plutôt la proximité organisationnelle.

Cet exemple marquant illustre d'une part le poids du passé chez les agriculteurs issus de la réforme agraire, qui ont « appris » que la coopération n'était pas efficace, ou en tout cas trop contraignante. Il apparaît important de pouvoir « **désapprendre** » ces expériences pour pouvoir créer de nouveaux apprentissages de coopération détachés de ce passé. Ce besoin marque pour moi un manque d'apprentissage sur les **règles**, et dans une moindre mesure, les *rôles*, de la coopération, les agriculteurs devant reconnaître les différences fondamentales entre l'expérience du passé (coopératives formées par l'État, peu de liberté dans le choix de la coopération pour les membres, etc.) et l'expérience future. Ce besoin d'apprentissage des règles se retrouve dans la difficulté des agriculteurs à passer du statut d'*association* au statut de *coopérative*. La présidente de l'ODCO nous explique avoir en effet encouragé les agriculteurs à se constituer en association pour bénéficier des subventions du Plan Maroc Vert, la

constitution des associations étant « plus facile ». Quand l'ODCO a tenté de faire passer ces associations en coopératives, ils se sont alors rendu compte que les agriculteurs avaient transféré les comportements dans l'association à la coopérative au lieu de s'adapter aux nouvelles « règles » :

*« Avoir fait une association avant n'a pas donné d'avantage. Au contraire, à cause de ça ils continuent à penser comme dans une association : ils continuent à avoir les comportements d'une association malgré les formations (qui sont très limitées car on n'a pas beaucoup de moyens) » (Présidente de l'ODCO, entretien du 13 juin 2013).*

### 9.3.1.2. Des difficultés à mobiliser et à constituer un collectif : apprendre à explorer et à décider ensemble (2)

---

Un autre élément que j'ai observé est la difficulté qu'ont les agriculteurs enquêtés à passer de l'idée à l'action. Ainsi, les jeunes agriculteurs qui nous avaient dit qu'ils voulaient se constituer en coopérative laitière n'étaient pas allés plus loin que leur idée, six mois plus tard. Un leader semblait émerger de manière spontanée, qui était l'initiateur de l'idée : il s'était engagé à prendre des renseignements quant aux démarches et conditions, mais n'était pas allé jusqu'au bout et avait arrêté le processus subitement, sans que les autres agriculteurs s'en inquiètent ou se réunissent pour en discuter. Ainsi, des compétences primordiales telles que *savoir se réunir* ou bien *se répartir des tâches* ne semblent pas avoir été mobilisées dans la situation, faute de voir émerger un noyau dur porteur effectif du projet collectif.

### 9.3.1.3. Les agriculteurs dans l'attente d'un « leader » : apprendre à s'engager (3)

---

Les agriculteurs avec lesquels nous avons discuté du PMV nous ont expliqué en avoir été informés, soit par la télévision, soit par une journée d'information, mais ils sont restés ensuite dans l'attente d'une proposition venant des services de l'État quant aux actions à mener. Ils sont donc convaincus que c'est le rôle de l'État de leur donner des directives plutôt que de leur demander de faire émerger une action collective. Cette posture rappelle celle qui prévalait durant la période de fonctionnement des coopératives de la réforme agraire : l'État impose les assolements, et la coopérative a à sa tête un directeur fonctionnaire qui a plus de poids que le président agriculteur.

Aujourd'hui comme dans le passé, ceux qui tentent d'organiser une action collective restent dans une recherche d'un leader émergent : tous les acteurs concernés par ce type de situation ont mentionné l'existence d'un leader en qui ils ont confiance et qu'ils voient comme facteur principal à la bonne marche d'une coopérative. L'expérience de la coopérative laitière de Sebâa Ayounne illustre la fragilité de ce fonctionnement : lorsque le leader disparaît, la coopérative cesse de fonctionner. J'interprète ces « freins » comme des besoins d'apprentissage sur les *rôles* des agriculteurs dans une situation nouvelle, à la fois par rapport à l'administration et l'État, mais également par rapport à leurs pairs.

Au-delà même de la figure du leader consensuel, certains agriculteurs sont dans l'attente d'une *success-story* observable *localement* pour se lancer. Les agriculteurs rencontrés ne semblaient pas faire preuve de curiosité pour connaître des coopératives fonctionnelles dans d'autres provinces que la leur soit par un déplacement *in situ* soit par internet ou échanges avec des cadres des DPA alors que certaines captent des informations techniques sur les cultures sur des sites web en français, espagnol ou arabe. Ainsi, un agriculteur nous a confié être intéressé par la possibilité d'intégrer une coopérative de commercialisation d'oignons, mais souhaite attendre de voir si la coopérative va marcher avant de la rejoindre. Je pense qu'il s'agit là d'une manière de réduire l'incertitude avant de s'engager dans un effort collectif, mais cette préférence pour le local témoigne de la dimension *située* des apprentissages, les agriculteurs n'étant pas sensibles aux expériences de coopératives hors de leur territoire de référence.

#### 9.3.1.4. La difficulté des démarches administratives : apprendre à accompagner et se faire accompagner (4)

---

Plusieurs agriculteurs et autres acteurs nous ont révélé qu'ils ont dû abandonner les démarches liées à l'accès à diverses subventions à l'équipement d'irrigation localisée et aux matériels agricoles. Leur accès étant trop compliqué<sup>56</sup> pour eux, le parcours trop long et chronophage, ils ont préféré abandonner et trouver d'autres moyens, souvent informels, pour satisfaire leur besoin. Le parcours pour créer une coopérative est tout aussi compliqué que celui pour obtenir des subventions individuelles et nécessite de mobiliser diverses

---

<sup>56</sup> Par exemple, l'obtention de la subvention pour l'irrigation localisée implique de présenter une autorisation de creusement du puits ou du forage ainsi qu'une autorisation de pompage. L'obtention de ces autorisations n'est pas facile soit parce que l'agriculteur n'en a jamais fait la demande au bon moment soit il se trouve dans une situation où officiellement ce type d'autorisation n'est plus attribuée. Dans les deux cas les agriculteurs qui peuvent mobiliser des réseaux et proches des décideurs sont en mesure d'obtenir rapidement ce type d'autorisation

compétences non disponibles dans le groupe des initiateurs du projet. Ceci explique, entre autres, que peu coopératives existent dans la province et aient été créées récemment dans le cadre du PMV. Il s'agit de compétences particulières (juridiques, en gestion...) trop coûteuses à acquérir pour les agriculteurs, d'autant plus que les tentatives de formation de coopératives de la DPA (Direction Provinciale Agricole) sont limitées par le manque de moyens humains des agences concernées (Centres techniques, DPA, ODCO...) et par l'obligation de « rapidité » dans la constitution des dossiers de projets candidats au PMV. Ainsi les agriculteurs vont déléguer les démarches et se désengager du processus.

Cependant, l'apprentissage n'est pas qu'à la charge des agriculteurs, en témoigne la complexité de l'accompagnement agricole. Jusqu'en 2013, les services d'appui et de conseil technique aux producteurs étaient l'affaire de l'État<sup>57</sup> à travers les Centres des Travaux (CT) Agricoles en zone d'agriculture pluviale et les Centres de Mise en Valeur agricole, (CMV) en zone irriguée. Si les CT arrivent à maintenir quelques services comme l'approvisionnement en semences sélectionnées et en engrais, ainsi que le conseil technique, peu d'entre eux abordent la question du renforcement des capacités des individus ou des collectifs et de leur accompagnement. Ils ont surtout un rôle administratif dans le PMV. De plus la profession agricole dans son ensemble est faiblement organisée : les OPA (sauf quelques grandes coopératives citées en début d'article) n'ont pas les moyens de rémunérer des conseillers polyvalents et les chambres d'agriculture peu représentatives de la diversité du monde agricole, n'ont pratiquement pas d'actions concrètes sur le terrain. Les techniciens ont souvent aussi l'attitude traditionnelle de l'État paternaliste qui doit penser et faire à la place des agriculteurs. Ils doivent aussi apprendre à désapprendre !

### 9.3.2. Les facteurs de pérennité de la coopération

---

Au-delà des freins identifiés à la coopération, j'ai identifié des apprentissages facteurs de pérennité, parfois sous-jacents aux situations rencontrées, et parfois explicitement identifiés par les acteurs.

*Se rassembler autour d'un problème commun : apprendre à fabriquer du « sens commun » (5)*

Nos enquêtes sur l'émergence d'actions collectives dans le secteur agricole et plus particulièrement dans le cadre du Plan Maroc Vert ont révélé que les seules coopératives

---

<sup>57</sup> Avec la création de l'Office National du Conseil Agricole, les CT et CMV ont été transformés entre Centre de conseil agricole pour le conseil public et des prestataires de services de conseil agricole privés vont être agréés par l'Etat pour compléter l'offre de conseil

fonctionnelles sont celles qui s'étaient créées autour d'un problème commun (organisation de la transhumance, commercialisation...) et avec un temps de maturation suffisant. Les tentatives de création précipitée de coopératives, dans le but d'obtenir des subventions par le biais d'un projet Pilier 2, que cela soit à l'initiative des institutions publiques ou des agriculteurs, étaient presque systématiquement vouées à l'échec ou éphémères.

Le problème commun, compris et partagé par tous, comme déclencheur de l'action collective est une condition nécessaire à la bonne marche des coopératives, mais ne semble pas être suffisante pour sa durabilité. Encore faut-il s'assurer au préalable d'un capital de confiance partagé et entretenu par l'ensemble des coopérateurs...

### *Une question de confiance : apprendre à se connaître (6)*

En effet, les propos de nombreux agriculteurs et acteurs institutionnels montrent que la réussite de toute action collective est conditionnée par le degré de **confiance** entre les membres du groupe. Néanmoins, certains agriculteurs pensent que la confiance en question ne renvoie pas nécessairement à une confiance systématique et généralisée à tous les membres du collectif, mais doit être l'affaire d'un leader armé d'un savoir technique, juridique, relationnel en plus d'une certaine moralité acceptée et ancrée dans le territoire.

### *Apprendre à se réunir (7)*

Se réunir fréquemment semble primordial au bon fonctionnement des coopératives. Ainsi, le président d'une coopérative laitière nous apprend qu'il réunit le bureau tous les mois pour traiter des difficultés rencontrées. Par ailleurs, le bureau a mis en place des commissions de travail qui sont chargées non seulement de contrôler le bon fonctionnement des services de la coopérative, mais surtout de détecter des dysfonctionnements. Afin que tous les membres s'imprègnent des spécificités du travail des différentes commissions, ils ont décidé d'échanger leur place dans ces commissions.

Une autre coopérative, plus petite et organisée autour de la production de miel, a mis en place une réunion mensuelle de la totalité de ses membres, non seulement pour organiser le travail, mais aussi pour aborder les problèmes de chacun et s'assurer qu'aucune dette ne « traîne ».

Ainsi, la réunion ou la commission de travail comme outil de gestion sert de « prétexte » au développement de **l'interconnaissance** des membres de la coopérative, qui permet à son tour de donner du sens à l'action collective.

*Apprendre à changer de « leader » (8)*

Les deux coopératives mentionnées précédemment ont eu par le passé une expérience similaire : celle d'un premier président « leader » charismatique, « bâtisseur », mais concentrant le pouvoir, agissant de manière opaque et souhaitant garder son poste. À l'issue d'assemblées générales extraordinaires, les deux coopératives ont procédé à l'élection d'un nouveau bureau, au changement de président et de la mise en place de ces réunions mensuelles. L'outil « réunion » semble être alors un outil de contrôle des membres les uns sur les autres.

À partir de ce constat et des types d'apprentissage que j'ai identifiés, je propose ci-dessous une grille d'analyse des leviers de coopération.

### 9.3.3. Vers une grille d'analyse des leviers de coopération

---

La capacité des agriculteurs rencontrés à se mobiliser pour créer des coopératives est donc définie par leur capacité à produire des apprentissages de coopération. Cette « capacité à apprendre » conditionne en retour leur capacité à s'intégrer ou non dans le PMV, à contextualiser l'instrument au niveau de ses acteurs cibles.

L'identification de freins, dans des situations de non-coopération, et d'apprentissages garantissant la pérennisation de la coopération, dans des situations de fragilité, permettent de mettre en évidence la diversité des apprentissages de coopération : tous ne sont pas situés au niveau du collectif, mais peuvent être des apprentissages individuels ; par exemple, apprentissage individuel d'un leader en premier temps, puis apprentissage collectif par tous les membres dans un deuxième temps. De même, les contrastes entre les situations de non-coopération et les exemples de coopératives « à succès » illustrent deux raisonnements bien distincts : d'une part, certains agriculteurs rencontrés raisonnent, c'est-à-dire cherchent des solutions, encore à l'échelle de leur exploitation, comme c'était le cas du premier exemple des agriculteurs de la réforme agraire, alors que d'autres cherchent à résoudre les difficultés auxquelles ils sont confrontés collectivement ; c'est le cas des coopératives qui se sont constituées autour d'un problème commun. Je propose alors deux axes de lecture des apprentissages de coopération : le niveau d'apprentissage (exploitation, coopérative, territoire) et le type d'apprenant (ou celui qui effectue l'apprentissage : l'individu, le groupe restreint, l'ensemble des parties prenantes).

### 9.3.3.1. Le niveau d'apprentissage

---

Il semble que beaucoup d'agriculteurs essaient de résoudre tous leurs problèmes de manière individuelle<sup>58</sup> « par défaut », plutôt que de chercher à les résoudre de manière collective. Ce comportement peut s'expliquer à travers leur posture « passive » vis-à-vis des problèmes à résoudre et de l'attente de l'intervention de l'État. À partir de nos constats empiriques je propose une grille de lecture des apprentissages de coopération, fondée sur le niveau ou l'échelle sur laquelle porte la décision ou le raisonnement : centré sur leur exploitation agricole, centré sur le collectif d'agriculteurs, et centré sur le territoire.

La majorité des agriculteurs est dans la première situation : ils sont focalisés sur leur exploitation et leurs performances technico-économiques. Si un problème apparaît, ils vont tenter de le résoudre dans ce cadre de référence. Toutefois, lorsque la situation le justifie, certains commencent à raisonner de manière collective généralement au sein d'une seule filière de production. Lorsqu'un problème apparaît, l'action collective telle que la formation d'une coopérative peut répondre à leur besoin.

Enfin, nous pouvons imaginer un troisième « cadre », celui du territoire, où l'agriculteur pourrait interagir avec d'autres acteurs, habitants consommateurs ou « usagers » des paysages, élus, agriculteurs d'une autre filière, pour résoudre les problèmes auxquels il est confronté. Un apiculteur a mentionné l'idée d'une concertation avec la ville pour planter des arbres fruitiers mellifères plutôt que des plantes ornementales, ce qui lui éviterait une transhumance trop longue des ruches. Je n'ai cependant pas observé ce profil-là dans la majorité de nos enquêtes car, pour que le territoire devienne un cadre de référence, il faut qu'il existe un projet pour ce territoire. Tout semble indiquer qu'en matière de production agricole le sentiment d'appartenance à un territoire, au sens de construit social, soit absent du référentiel des agriculteurs enquêtés. Dans notre zone d'étude, les agriculteurs se réfèrent d'abord à des filières agricoles et le PMV renforce cette position.

Je pense que le premier niveau de raisonnement, « classique », est le raisonnement « par défaut » des agriculteurs. Si certaines situations problématiques peuvent se résoudre à l'échelle de la parcelle, du troupeau ou de l'exploitation, d'autres n'évoluent pas. Or c'est pour passer d'un niveau à l'autre que les apprentissages de coopération sont nécessaires. Cela s'illustre notamment par la difficulté des agriculteurs à « dépasser » certaines difficultés qui ne peuvent se résoudre que collectivement, la régulation du prix de vente et la négociation du

---

<sup>58</sup> Ce qui ne veut pas dire « agir seul », mais dans le cadre de réseaux informels, de relations entre l'agriculteur individu et le commerçant, l'agriculteur et le conseiller technique ...



partage de la plus value avec les commerçants de l'oignon et de la pomme de terre par exemple.

### 9.3.3.2. Le type d'apprenant

Un second niveau d'analyse est le caractère individuel ou collectif de l'apprentissage même. Il ne s'agit pas ici de savoir si l'agriculteur apprend à travailler avec les autres, mais s'il produit des apprentissages seul, ou en travaillant avec les autres. Je propose ici trois « types d'apprenant » : l'individu, en référence à l'apprentissage individuel, la communauté de pratique, en référence à l'apprentissage d'une communauté de pratique, groupe centré sur une activité commune, et l'ensemble des parties prenantes, en référence à l'apprentissage organisationnel.

Ainsi un agriculteur dans le premier niveau de coopération peut très bien échanger avec son voisin ou ses fils et développer des apprentissages au sein d'un groupe sur une technique de production. Les cas les plus fréquents d'apprentissage en agriculture ont lieu entre père et fils ou entre le détenteur du savoir-faire<sup>59</sup> et l'apprenant actif, familial ou salarié. De même, un agriculteur participant à une coopérative peut également apprendre à « jouer le jeu » de la coopération de son côté ; c'est l'exemple d'un agriculteur qui rejoint une coopérative déjà formée : il effectue alors des apprentissages que les autres ont faits avant lui.

### 9.3.3.3. Reconnaître les leviers de l'apprentissage de coopération

Nous avons ainsi deux axes de l'apprentissage coopératif caractérisés par le niveau ou « lieu » ou « espace » d'apprentissage et le type d'apprenant (tableau 9-3). Je peux y positionner les apprentissages de coopération spécifiques identifiés dans notre étude (de 1 à 8). Je propose alors d'appeler apprentissage de coopération la capacité des agriculteurs à passer du niveau d'apprentissage centré sur l'exploitation (première colonne) au niveau d'apprentissage centré sur la coopérative (deuxième colonne). De même, j'appellerai le passage du niveau centré sur l'exploitation (première colonne) ou du niveau centré sur la coopérative (deuxième colonne) au niveau centré sur le territoire (troisième colonne) un apprentissage de coordination ou de gouvernance.

En positionnant les apprentissages (numéros sur le tableau) identifiés dans notre étude sur la grille, nous pouvons analyser la manière dont les freins peuvent-être levés, c.-à-d. quels

---

<sup>59</sup> Pas toujours le chef d'exploitation, mais aussi un des actifs familiaux ou un ouvrier temporaire ayant appris ailleurs (au Maroc, dans de grandes exploitations, par exemple).

apprentissages sont nécessaires et à quels niveaux. Par exemple, la nécessité de « **désapprendre** » (1) ou oublier l'expérience de la coopérative de la réforme agraire est un apprentissage individuel : chaque agriculteur doit être convaincu des raisons sous-jacentes à son comportement coopératif. Cet apprentissage est d'ailleurs très proche du besoin **d'apprendre à s'engager** (3) : c'est souvent parce que les agriculteurs ne sont pas individuellement convaincus de l'utilité d'une coopérative qu'ils attendent l'émergence du leader ou de la *success-story* qui les persuadera du contraire.

TABLEAU 9-3 UNE GRILLE DE LECTURE PAR LES APPRENTISSAGES

Niveau d'apprentissage Type d'apprenant	Centré sur l'exploitation	Centré sur la coopérative	Centré sur le territoire
individuel	Apprentissages individuel de l'agriculteur et sa famille dans son système de production	1 3 Intégration des principes d'action collective dans la pratique quotidienne	Participation à des ateliers de concertation multi-acteurs
Communauté de pratique	un groupe de producteurs centrés sur la même production	un groupe de producteurs partageant la même tâche (exemple : agriculteurs élus) 4 8	Intégration du territoire dans la pratique (IGP, produit de terroir, bassin de production)
Ensemble des parties prenantes	Modifications majeures des modes de fonctionnement et de production par propagation de l'innovation  Cahiers des charges orientant la production	2 Modifications profondes du fonctionnement de la coopérative (changements de gouvernance, de règles de fonctionnement...) 6 5 7	Institutionnalisation de l'approche territoriale (par un dispositif ad hoc par exemple)

De même, le levier d'action sur les situations (4) et (8) est similaire : dans un cas, il s'agit d'apprendre à un groupe émergent à utiliser les ressources disponibles (conseillers, techniciens des services...) ; dans l'autre, il s'agit d'apprendre à un groupe de dirigeants d'une

coopérative agricole à se mobiliser collectivement pour se séparer de son *leader originel*. Ces apprentissages doivent s'opérer au niveau de la communauté de pratique, car les savoirs produits doivent être portés par le groupe, soit pour assurer la conduite de l'action<sup>60</sup>, soit comme garant de la démocratie au sein de la coopérative ; les agriculteurs qui votent un changement de leader doivent tous être convaincus de la raison pour laquelle le changement est nécessaire.

Enfin, certains apprentissages ne peuvent s'opérer que par l'ensemble des parties prenantes pour lever certains freins. Par exemple, **apprendre à fabriquer du sens commun** (5) répond à la question fondamentale « pourquoi devons-nous coopérer ? ». Je postule qu'il ne peut exister de coopération sans réponse à cette question fondamentale et qu'aucune personne n'a d'intérêt à se contraindre à des formes de coopération si elle n'y voit pas une raison.

---

### CONCLUSION

---

Les agriculteurs de la province d'El Hajeb ont l'opportunité de bénéficier de subventions dans le cadre du Plan Maroc Vert. Cependant, la contextualisation de cet instrument est rendue difficile à la fois pour les agriculteurs et pour les acteurs chargés de la mise en place du PMV (ODCO, DPA) en raison des difficultés des agriculteurs à se constituer en coopératives. La difficulté s'illustre par le peu de coopératives présentes sur le territoire, et se comprend dans l'analyse des apprentissages de coopération nécessaires à la création et au bon fonctionnement de ces coopératives. En positionnant les différents apprentissages dans une « grille d'analyse » imaginant le raisonnement dans l'action comme centré sur trois espaces (exploitation, coopérative, territoire), on comprend la nécessité de certains apprentissages, individuels ou collectifs, pour « convaincre » les agriculteurs de l'intérêt de la coopération.

Dans le cadre du pilier 2, le PMV impose aux agriculteurs familiaux de se rassembler pour élaborer puis mettre en œuvre un projet d'investissement qui sera largement subventionné par l'État. La figure de l'action collective comme levier pour améliorer la compétitivité (économie d'échelle à différents niveaux, synergie entre exploitations, innovation) est centrale dans le PMV. Dans ce contexte, la coopérative apparaît comme l'outil qui doit favoriser non seulement l'action collective nécessaire à la durabilité de l'agriculture *sensu largo*, mais elle

---

<sup>60</sup> Nous avons rencontré dans un des exemples la situation d'un groupe dont seule une personne portait l'initiative : lorsque la personne se retirait, le groupe n'était pas capable de poursuivre l'action.

pourrait initier ou contribuer à l'émergence des apprentissages nécessaires pour mettre en place des dispositifs et des instruments de gouvernance territoriale. Cependant cette vision de l'action collective telle qu'elle est véhiculée par le PMV ne coïncide pas avec la réalité telle que je l'ai observée. Les résultats que je présente dans ce chapitre illustrent bien les limites du Plan Maroc Vert telles que Akasbi (2012) les avait posées notamment du second pilier comme « dépotoir du premier pilier », ou comment le PMV réduit l'agriculture familiale à une « vision simplifiée » qui ne reflète pas la diversité des situations et donc limite l'accès aux subventions à des coopératives souvent déjà existantes et durables.



# **PARTIE QUATRE**

## **VERS UN CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

---

Cette partie a pour objectif une distanciation par rapport aux études de cas et aux terrains, pour proposer des hypothèses intermédiaires et un cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance.

Dans le chapitre dix, je ferai la synthèse des résultats des deux études de cas, et je ferai des propositions théoriques concernant à la fois les apprentissages de gouvernance et lien entre les apprentissages et la contextualisation des instruments.

Dans le chapitre onze, je proposerai un cadre conceptuel pour l'analyse des apprentissages de gouvernance avec les éléments évoqués dans le chapitre dix.

<b>CHAPITRE DIX SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS</b>	
<b>THÉORIQUES</b>	<b>359</b>
10.1. APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE ET ACTION COLLECTIVE.....	360
10.1.1. Caractériser l'action collective.....	360
10.1.2. Décrire les apprentissages de gouvernance.....	365
10.1.3. Classer les apprentissages.....	373
10.2. CONTEXTUALISATION DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET	
APPRENTISSAGES.....	374
10.2.1. Étude de la contextualisation.....	375
10.2.2. Hypothèses sur la contextualisation des instruments .....	382
<b>CHAPITRE ONZE ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE</b>	
<b>TERRITORIALE</b>	<b>397</b>
11.1. ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES INSTRUMENTS	
D'ACTION PUBLIQUE.....	398
11.2. ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES FORMES	
D'ACTION COLLECTIVE.....	403

## **CHAPITRE DIX SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS THÉORIQUES**

---

À travers l'analyse des apprentissages de gouvernance par la revue de la littérature et de manière empirique sur les deux terrains en France et au Maroc, deux dimensions importantes sont apparues : les processus d'apprentissages de gouvernance d'une part, le lien entre apprentissages et contextualisation d'autre part.

Sur la notion d'apprentissages même est apparue la question du « comment apprend-on », et donc finalement, en lien avec la question de gouvernance, « comment les mécanismes de gouvernance peuvent-ils émerger sur le territoire » ? Ce questionnement passe par une analyse détaillée des apprentissages de gouvernance observés. En faisant la synthèse de ces derniers, je propose une classification des apprentissages en fonction de leur rôle dans la gouvernance.

Nous avons vu que les processus d'apprentissages, au sens large, sont entrelacés avec la question des instruments. La question de la contextualisation de ces instruments, que j'ai abordée tout au long de cette thèse, peut alors être traitée par une analyse des apprentissages qu'elle produit. En revenant sur les processus de contextualisation des deux principaux instruments étudiés, Agenda 21 et SCOT, je proposerai des hypothèses sur ces relations entre apprentissages et contextualisation des instruments.

C'est sur ces deux éléments que je souhaite revenir, en faisant la synthèse des résultats produits par les études de cas.



---

## 10.1. APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE ET ACTION COLLECTIVE

---

### 10.1.1. Caractériser l'action collective

---

Dans l'analyse de la gouvernance en France et au Maroc, j'ai utilisé la notion « d'action collective » pour caractériser des situations variées de coopération entre les acteurs rencontrés sur les terrains. J'ai utilisé cette notion notamment dans l'analyse des entretiens par le codage, qui m'a permis d'identifier les situations et relations entre les acteurs. Cette notion est d'ailleurs souvent utilisée pour parler des situations auxquelles les principes de gouvernance se rattachent, par exemple par Stoker (1998), et même par Girin (1990) qui décrit la situation de gestion (voir chapitres deux et trois) qui est pour lui une « situation d'action collective » dont le résultat sera le fruit d'un jugement.

Hatchuel affirme que « *le principe fondamental d'une théorie de l'action collective est l'inséparabilité des savoirs et des relations* » (2000, p. 33). Parler d'action collective en analysant les apprentissages de gouvernance revient donc à analyser d'une manière spécifique les liens entre ces savoirs et ces relations, plus particulièrement comment l'un produit l'autre et réciproquement.

L'action collective, qui se traduit par « agir ensemble », signifie donc produire, mais également décider ensemble, et sous-entend la poursuite d'un but commun négocié. Les situations d'action collective plus au moins permanentes, que j'ai rencontrées sur les terrains, prennent des formes variées, du conseil communautaire de la CCPL (élus) à la coopérative agricole (agriculteurs), en passant par les « comités de pilotage » pour l'agriculture de proximité (employés, agriculteurs, consommateurs) ; elles ont été largement détaillées dans les chapitres quatre, pour le terrain français, et sept, pour le terrain marocain. La diversité de ces formes illustre en fait la richesse des situations de gouvernance territoriale, qui ne peuvent être réduites à une « participation des citoyens à la vie publique », sans que l'on puisse non plus écarter des situations où les acteurs publics doivent coopérer. Je me suis même attachée à décrire des situations hors du contexte public, en particulier des situations d'action collective entre agriculteurs. Celles-ci semblent éloignées des principes de gouvernance territoriale mais sont, dans les contextes étudiés, fortement attachées aux territoires et donc à la gestion de ces derniers. Elles donnent naissance à des apprentissages de gouvernance.

Pour comprendre la gouvernance et en particulier les *apprentissages* nécessaires à celle-ci, j'ai donc choisi de comprendre d'abord ces situations d'action collective. J'ai décrit en particulier, dans les premiers chapitres des parties deux et trois, les conditions pour le fonctionnement de l'action collective, les freins à cette action collective et les effets produits par celle-ci tels qu'ils sont ressentis par les acteurs interrogés.

#### 10.1.1.1. Conditions pour l'action collective

---

Les entretiens avec les acteurs pour les deux études de cas ont révélé de fortes similarités dans les conditions de l'action collective. En France comme au Maroc, les acteurs ont mentionné la nécessité d'un responsable ou « leader » de cette action collective ayant le temps de l'organiser. Ce besoin illustre la nature fragile de ces formes d'action collective. D'une part, ce constat par les acteurs (« pas d'émergence de l'action collective sans leader ») a une conséquence directe : la coordination des acteurs n'émerge pas sans un « guide » ou une « structure ». Le rôle du leader n'est pas nécessairement de prendre des décisions ou agir au nom des autres, mais bien de faire des alliances, *d'enrôler* les autres dans l'action, les rassembler voire distribuer les rôles. Ainsi, on retrouve ce besoin d'un leader dans les formes d'action collective chez les agriculteurs : « opération de ferme en ferme » à la CCPL, détaillée dans le chapitre quatre, et processus de création des coopératives agricoles à El Hajeb, détaillé dans le chapitre neuf. La *formalisation* de l'action collective, qu'il s'agisse de formes institutionnelles (conseil communautaire) ou réglementées (coopératives agricoles) peut cependant libérer l'action collective de ce besoin, les rôles étant notamment répartis de manière explicite dans les règles du groupe. L'analyse des entretiens a fait apparaître un « motif » de l'évolution de la place du leader dans la coopérative agricole : si son rôle est fondamental dans l'enrôlement et la création de la coopérative, il devient trop envahissant, voire néfaste, une fois que la coopérative est en place.

Un autre résultat récurrent dans les enquêtes est l'idée d'un *apprentissage* de l'action collective. Les acteurs encadrant ou encourageant cette dernière, employés accompagnant les agriculteurs à la CCPL, employés de la DPA à El Hajeb, partagent l'idée d'une nécessité de commencer par des formes ou buts « simples » de l'action collective avant d'aller à des formes plus complexes. Ainsi la forme associative est perçue au Maroc comme plus « facile » que la forme coopérative pour les agriculteurs (démarches administratives plus légères, impératifs de gestion moins encadrés par l'État) et les employés de la DPA l'envisagent comme un compromis permettant d'accéder tout de même aux subventions du Plan Maroc Vert (chapitre neuf). En France, les acteurs accompagnant les groupes d'agriculteurs (comité

de pilotage pour une politique agricole à la CCPL) ont encouragé le collectif à privilégier le marché paysan plutôt que la boutique paysanne comme forme d'action collective (chapitre quatre). Ces idées révèlent le besoin d'alléger les contraintes contenues dans les formes d'action collective formelles (administratif, gestion du bâti pour la boutique paysanne, etc.) ou contractualisantes. Mais cela montre bien que les acteurs face à de nouvelles contraintes ou à de nouveaux changements, voulus ou imposés, doivent d'abord se connaître, fabriquer de la confiance et un langage commun.

Nous pouvons cependant questionner le bien-fondé de cette conception. Dans les deux études de cas, j'ai en effet remarqué que les apprentissages de gouvernance, ou *a minima* de l'action collective, étaient bien plus forts dans les situations contraignantes, car sans option d'*exit* comme dans la situation de gestion produite par le SCOT, présenté en chapitre six. Dans ce cas, nous pouvons nous interroger sur l'existence d'un lien entre le peu d'apprentissages que j'ai identifiés dans les formes souples ou non contraignantes d'action collective d'une part, et le fait que les acteurs peuvent quitter ces situations relativement facilement d'autre part.

Enfin, les enquêtes confirment ce que la revue de la littérature sur les apprentissages en lien avec la gouvernance, en particulier sur l'action collective, indiquait (voir chapitre deux). Les principaux apprentissages indispensables à l'action collective sont :

- **le besoin d'interconnaissance** ou « apprendre à se connaître ». En France comme au Maroc, les acteurs m'ont parlé de ce facteur comme étant à la fois indispensable à l'élaboration de la « **confiance** », mais contribuant également à la création d'un **langage commun**. En France, ce besoin s'est fait ressentir chez les élus dans la situation de gestion produite par le SCOT (et provoqué par les outils mobilisés par l'animatrice en première phase, présentés en chapitre cinq), et aussi chez les agriculteurs dont la création d'un marché paysan devait être l'instrument de cet apprentissage (chapitre quatre). Au Maroc, ce besoin a été exprimé par les agriculteurs à propos des coopératives agricoles (chapitre neuf).

- **Le besoin d'un modèle mental partagé**. Ce dernier est très proche du besoin d'interconnaissance, puisque la connaissance de l'autre est une condition au partage de ce « modèle mental ». Cela comprend donc également la production d'un langage commun, mais plus encore il s'agit de partager les mêmes « représentations du monde » (Senge, 2006). Ce modèle mental facilite par la suite les négociations dans la recherche d'un but ou objectif commun, d'une stratégie, etc. Ce besoin de modèle mental partagé est identifié par les

agriculteurs à El Hajeb lorsqu'ils discutent les conditions de bon fonctionnement des coopératives (chapitre neuf), mais également par les employés municipaux dans le bon fonctionnement de la gouvernance territoriale (chapitre sept). Dans l'étude de cas en France, il a été particulièrement ressenti par l'animatrice du SCOT qui a volontairement mis en place des outils pour provoquer le *sensemaking* chez les élus de la CCPL (chapitre cinq) ; mais il peut aussi être vu comme une des raisons de l'échec du comité de pilotage pour l'agriculture, les consommateurs et agriculteurs étant rentrés en conflit à cause de différences fondamentales dans leurs représentations de ce qu'est l'agriculture biologique (chapitre quatre).

- **Apprendre à travailler ensemble.** Si cet apprentissage peut paraître trivial, il a cependant été souligné plusieurs fois par les acteurs de la CCPL comme par les acteurs d'El Hajeb. C'est ce besoin d'apprentissage qui a motivé en partie les animateurs du comité de pilotage de l'agriculture à la CCPL à pousser les consommateurs et agriculteurs à créer des associations, dans le but de voir des « routines » se créer par la multiplication de réunions, échanges, etc. (chapitre quatre). À El Hajeb, c'est également cet apprentissage que les animateurs des réunions de concertation espèrent provoquer en rassemblant élus et associations (chapitre huit). Enfin, cette nécessité d'apprendre à travailler ensemble pour l'action collective est surtout exprimée à travers le manque ressenti par les employés territoriaux et les agriculteurs. Lorsque ces derniers discutent les problèmes liés à l'action collective ou à son absence, ils déplorent d'abord le fait que chacun travaille « de son côté » sans échanger et mutualiser l'information, le partage des tâches, etc.

Lorsque les acteurs ont mentionné cette idée de commencer par des formes d'action collective « faciles », c'est bien dans l'espoir que celles-ci créeraient des situations qui sont susceptibles de provoquer ces apprentissages. Le besoin d'interconnaissance, de modèle mental partagé, et de « savoir travailler ensemble » sont avancés comme « les premiers apprentissages à réaliser », à la fois par les acteurs interrogés et par la littérature (Senge 2006, Dieleman 2013).

#### 10.1.1.2. Freins à l'action collective

Bien sûr, les premiers freins à l'action collective sont l'absence de toutes ces conditions présentées ci-dessus. Si l'apprentissage est un élément indispensable de l'action collective, puisqu'il met en scène des modes de gestion différents des activités sur le territoire, et donc fait appel notamment à des apprentissages de troisième boucle, le « deutéro-apprentissage », ou la capacité d'apprendre à apprendre, peut permettre de limiter ces freins.

Il existe cependant d'autres freins ou « menaces » pouvant faire échouer l'action collective. Tout d'abord, j'ai discuté du poids perçu du « leader » dans la création de l'action collective et l'enrôlement de ses participants. Pourtant, ce même leader devient un facteur d'instabilité si les acteurs de l'action collective n'apprennent pas à inscrire leur participation de manière durable, si l'enrôlement reste temporaire ou conditionné à la présence du leader, et encore plus si les responsabilités prises par le leader ne sont pas partagées. À la CCPL, les acteurs m'ont dit que l'arrêt de l'association « Paysans du Vidourle » était lié au départ de sa présidente, identifiée comme « moteur » indispensable à la dynamique de groupe (chapitre quatre). À El Hajeb, j'ai rencontré des coopératives qui se sont arrêtées brusquement quand leur leader, souvent président, a dû quitter la coopérative (chapitre cinq).

Enfin, un des freins principaux à l'action collective reste le « fractionnement » que semblent avoir les acteurs dans leur manière de raisonner. Si les formes d'action collective peuvent ainsi se créer et s'institutionnaliser dans certaines arènes, ces dernières produisent alors des barrières qui peuvent paraître rigides. Ainsi, à la CCPL, les élus parlent naturellement de l'action collective au sein du conseil communautaire, mais uniquement pour les rôles inscrits dans les statuts de la Communauté de Communes. L'action collective devient beaucoup plus difficile à mettre en place voire même à imaginer lorsqu'il s'agit de dépasser ces prérogatives, pour envisager de coopérer sur d'autres sujets, et encore pire lorsqu'il s'agit de coopérer *hors* du cadre défini par la CCPL (voir chapitre six). À El Hajeb, la coopération des agriculteurs dans l'optique de se former en coopératives semble freinée par leur manque de capacité à concevoir le champ des possibles au-delà des limites de leurs exploitations (voir chapitre neuf). Lorsque ces agriculteurs sont confrontés à des problèmes (négociation des prix de vente, commercialisation, achat d'intrants), ils vont plutôt chercher à ajuster leur utilisation des intrants, à renégocier les prix de vente ou trouver meilleur acheteur, qu'à agir collectivement pour négocier les prix.

#### 10.1.1.3. Effets de l'action collective

Lorsqu'ils ont fait l'expérience d'une forme ou d'une autre d'action collective, les acteurs interrogés ont également discuté des effets produits par cette forme. Le lien entre apprentissages et action collective est en fait récursif : des apprentissages sont nécessaires, mobilisés, voire provoqués, pour permettre à l'action collective de fonctionner ; en retour, ces formes d'action collective vont produire des apprentissages.

Ainsi, j'ai déjà parlé en termes de « conditions à l'action collective », du besoin de procéder « par étapes », d'aller d'une forme simple vers une forme plus complexe. Cette logique cache bien, comme je l'ai dit, l'hypothèse selon laquelle les apprentissages produits dans les formes simples d'action collective (interconnaissance, modèle mental partagé, travailler ensemble) peuvent être ensuite réemployés dans des formes « plus complexes ». C'est donc à la fois bien une condition pour l'action collective, mais également un de ses effets.

J'ai également repéré des formes d'action collective qui permettent tout d'abord « d'élargir les réseaux » d'acteurs, bien sûr par la production d'interconnaissance, mais également parce que ces apprentissages produits lors des réunions, actions, etc. ne sont pas « oubliés » une fois l'action collective achevée ! Ainsi, les agriculteurs de la CCPL ayant participé au comité de pilotage puis à l'association Paysans du Vidourle ont pu bénéficier de ces nouveaux réseaux, notamment pour être invités à participer à de nouvelles formes d'action collective (ferme en ferme, marchés), mais également pour bénéficier d'échanges de bons procédés entre agriculteurs (voir chapitre quatre). Au Maroc, les expériences d'ateliers participatifs à Aïn Taoujdate ont provoqué l'émergence de nouvelles formes d'action collective (réseaux d'associations, voir chapitre cinq).

Enfin, les expériences d'action collective sont source d'apprentissages *techniques* et d'innovations sur l'exploitation ou dans l'organisation. À la CCPL, certains élus mentionnent « l'inspiration » donnée par certaines expériences d'action collective comme la création du SCOT pour la planification stratégique de leur propre commune (chapitre quatre). À El Hajeb, certaines formes d'action collective comme les coopératives agricoles sont les arènes de diffusion de la connaissance technique liée à l'exploitation (chapitre neuf).

Ainsi, j'ai montré tout au long de l'analyse le lien fort entre action collective et apprentissages, principalement par la perception qu'en ont les enquêtés eux-mêmes. Ayant plutôt décrit les processus reliant l'action collective et les apprentissages, je vais m'attacher ci-dessous à décrire ces derniers plus en détail.

### 10.1.2. Décrire les apprentissages de gouvernance

---

J'ai proposé en chapitre deux une grille d'analyse des apprentissages basée sur les éléments de « description » proposés par Pesqueux et Durance (2004). Je me suis attachée, tout au long de la description et de l'analyse des études de cas, à décrire les apprentissages selon ces éléments. Il s'agit du **point** (qui apprend), de l'**objet** (ce qui est appris), du **déclencheur** (source

d'apprentissage), de l'**effet** de l'apprentissage, du **processus** en question (boucle d'apprentissage ou mode de transmission de la connaissance), et de la **durabilité** de l'apprentissage.

En recensant les apprentissages de gouvernance identifiés sur les deux terrains, il apparaît qu'une grande majorité d'entre eux ont été retrouvés dans les deux études de cas, voire dans plusieurs situations d'action collective au sein d'un même cas. J'ai donc répertorié neuf apprentissages de gouvernance, dont six communs aux deux terrains ; ils sont détaillés dans le tableau 10-1 ci-dessous.

TABLEAU 10-1 RECENSEMENT DES APPRENTISSAGES  
IDENTIFIÉS DANS LES DEUX ÉTUDES DE CAS

Type d'apprentissage	CCPL	El Hajeb
<i>Sensemaking</i>	✓	✓
<i>Sensegiving</i>	✓	
<i>Instrument-seizing</i>	✓	✓
<i>Intéressement</i>	✓	✓
<i>Interconnaissance</i>	✓	✓
<i>Travailler ensemble</i>	✓	✓
<i>Choisir un objectif</i>	✓	
<i>Réviser sa stratégie</i>	✓	✓
<i>Intégrer les principes de gouvernance</i>		✓

L'apprentissage nommé *sensemaking*, principalement détaillé dans le contexte du SCOT de la CCPL (chapitre cinq), reflète la production de sens commun et de langage commun, indispensables à l'action collective. J'ai également repéré cet apprentissage à El Hajeb dans le contexte des coopératives agricoles (chapitre neuf). Cet apprentissage est collectif puisque coproduit par les acteurs : il a été produit par les élus dans le cas de la CCPL, par les agriculteurs dans le cas d'El Hajeb. L'objet de l'apprentissage est la création de connaissance nouvelle, principalement sur la nouvelle situation de gestion ou situation d'action collective. Cependant, nous avons vu que cette définition partagée que les élus avaient donnée du territoire existait déjà de manière *tacite*. Cet apprentissage est donc né également par transfert de connaissance. À la CCPL, le déclencheur de l'apprentissage a été l'animatrice, à travers les

outils mis en place en première phase du SCOT. À El Hajeb, il a été provoqué par l'identification d'un problème commun. C'est un apprentissage de 3<sup>ème</sup> boucle, puisqu'il produit une modification du mode de fonctionnement de l'organisation au-delà d'une simple révision de stratégie (1<sup>ère</sup> boucle) ou des objectifs à atteindre (2<sup>nd</sup>e boucle), mais il a également été produit par externalisation de la connaissance tacite (par le dialogue), puis combinaison de ces définitions individuelles en une définition collective. Enfin, c'est un apprentissage vraisemblablement durable, à la fois pour le SCOT et pour les coopératives agricoles, si tant est que l'action collective est elle-même durable.

L'apprentissage nommé *sensegiving* vise également à produire du sens commun et un langage commun ; il a été identifié à la CCPL dans le cas du SCOT. Contrairement au *sensemaking*, il est question dans cet apprentissage de transfert de connaissance : il s'agit donc d'un apprentissage individuel, chaque acteur étant libre ou non de réaliser cet apprentissage. Comme je l'ai expliqué dans le chapitre cinq, ce transfert de connaissance a été produit par combinaison, c'est-à-dire par transfert de connaissance explicite, via les documents écrits du SCOT et les élus présents lors du *sensemaking*, puis par internalisation, c'est-à-dire par intégration de ce sens commun par les individus cibles de l'apprentissage. Cet apprentissage paraît également durable, mais une réinterprétation du « sens » est probable lors du processus d'internalisation. Il est aussi, dans une certaine mesure, à la source de l'enrôlement des nouveaux acteurs.

L'apprentissage *instrument-seizing* est nommé ainsi en lien avec une partie du processus de contextualisation des instruments d'action publique : la modification de l'instrument par l'acteur (voir partie 10.2 ci-après). Cet apprentissage a été observé dans le contexte du SCOT (chapitre cinq) et a été repéré comme « grand absent » des expériences d'Agenda 21 et de PCD (chapitre huit) au Maroc : c'est cet apprentissage en particulier qui permet aux instruments de vraiment être ciblés aux besoins du territoire. Cet apprentissage est produit par le collectif chargé de son application, mais nous pouvons imaginer des situations dans lesquelles les *utilisateurs finaux* le détournent. À la CCPL, il a été déclenché par un événement extérieur (la déclaration de Georges Frêche) mais nous pouvons imaginer d'autres éléments déclencheurs de cet apprentissage. C'est un apprentissage en seconde boucle, le détournement de l'instrument revenant à définir une nouvelle direction, et donc de nouveaux buts, pour le territoire, ou de nouvelles valeurs, qui selon Argyris et Schön guident l'élaboration des buts. Cet apprentissage est durable, mais la contextualisation des



instruments dépend de nombreux facteurs (voir partie suivante) et la mobilisation de cette connaissance n'est pas garantie dans chaque situation de gestion.

L'idée d'*intéressement* comme apprentissage naît d'un constat concernant les situations d'action collective : l'objectif du processus d'enrôlement est bien de provoquer la modification des comportements dans une situation de gestion ou dans une forme d'action collective, passant d'une situation où les acteurs ne sont pas impliqués à une situation où ils participent pleinement à l'activité collective. C'est donc bien un apprentissage puisqu'il y a changement de comportement ; il se réalise au niveau individuel, c'est-à-dire que les porte-paroles ou « leaders » de l'action collective vont devoir tenter d'enrôler les acteurs un à un. Ce processus correspondrait donc à un transfert de connaissance par socialisation, et la modification des comportements à une forme « tacite » de connaissance. Nous retrouvons cet apprentissage dans l'opération « de ferme en ferme » (chapitre quatre), un agriculteur étant chargé chaque année de « recruter » de nouveaux participants, dans le SCOT (enrôlement pour l'instrument, chapitre six), et de manière plus limitée dans l'Agenda 21 (chapitre huit). Nous remarquons dans l'expérience de l'opération « de ferme en ferme » que cet apprentissage semble avoir une durabilité fortement conditionnée par les objectifs personnels des acteurs : ceux pour qui les résultats de l'action collective ne coïncidaient pas avec la représentation qu'ils s'en faisaient, ce qui est souvent la raison de l'enrôlement initial, ne revenaient que rarement l'année suivante.

J'ai déjà discuté, dans la partie précédente, de la nécessité d'*apprendre à se connaître* et à créer un *modèle mental partagé*. Je regroupe ces deux concepts sous le terme d'apprentissage d'*interconnaissance*, les deux concepts étant identiques dans le processus et étant produits en général de manière simultanée. Il s'agit donc d'un apprentissage de production de langage commun et de modèle mental partagé, indispensable à l'action collective. Nous le retrouvons dans l'expérience du marché paysan (chapitre quatre), dans les ateliers de l'Agenda 21 (chapitre huit), et dans les besoins des coopératives agricoles (chapitre neuf). Ce langage commun et ce modèle mental sont coproduits par les membres de l'action collective (apprentissage collectif) et déclenchés par l'action collective elle-même, puisque c'est celle-ci qui crée ce *besoin* d'interconnaissance. Comme je l'ai précisé dans la revue de la littérature en chapitre deux, ces concepts se rattachent bien à un processus d'apprentissage en troisième boucle, puisqu'ils produisent les « contours » de l'action collective ou de l'organisation. Enfin, je considère cet apprentissage comme durable, mais comme étant potentiellement consolidé, renégocié tout au long de l'action.

TABLEAU 10-2 RÉSUMÉ DES APPRENTISSAGES ET ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION (1/2)

ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION	<i>Sensemaking</i>	<i>Sensegiving</i>	<i>Instrument-seizure</i>	<i>Intéressement</i>	<i>Interconnaissance</i>
EFFET	Sens commun, langage commun	Sens commun, langage commun	Modification d'un instrument d'action publique	Enrôlement des acteurs dans l'action collective	Produire un modèle mental partagé, un langage commun
EXEMPLE	SCOT, coopératives agricoles	SCOT	SCOT, Absent de l'Agenda 21 et du PCD	Opération « de ferme en ferme », SCOT, Agenda 21 (limité)	Marché Paysan, Agenda 21, Coopératives
POINT	Collectif (élus, agriculteurs)	Individuel (élu)	Collectif (élus)	Individuel	Collectif (membres de l'action collective)
OBJET	Transfert et création de connaissance	Transfert de connaissance	Nouveau comportement	Nouveau comportement	Nouvelle connaissance
DÉCLENCHEUR	Acteur (SCOT), problème commun (coopératives)	Documents et acteurs	Événement extérieur	Porte-parole ou « leader »	Action collective
PROCESSUS	Troisième boucle, externalisation et combinaison	Combinaison et Internalisation	Seconde boucle	Socialisation	Troisième boucle
DURABILITÉ	Oui	Oui (mais réinterprétation possible)	Peut être remis en cause, questionné	Durabilité conditionnée par les objectifs individuels de l'acteur	Oui

TABLEAU 10-3 RÉSUMÉ DES APPRENTISSAGES ET ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION (2/2)

ÉLÉMENTS DE DESCRIPTION	<i>Travailler ensemble</i>	<i>Négocier les objectifs</i>	<i>Réviser sa stratégie</i>	<i>Intégrer les principes de gouvernance</i>
EFFET	Prendre des décisions collectives, distribuer les rôles, etc.	Définir un but commun à atteindre	Adapter la stratégie pour atteindre le but défini	Connaître son « rôle » dans le système de gouvernance territoriale, intégrer les principes de la participation
EXEMPLE	Comité de pilotage « agriculture et alimentation », Coopératives agricoles	Comité de pilotage « Agriculture et alimentation », SCOT	Comité de pilotage du PCD, Absent de « Marché Paysan »	Agenda 21, Coopératives, Absent du PCD
POINT	Collectif (membres de l'action collective)	Collectif (membres de l'action collective)	Collectif (membres de l'action collective)	Individuel, Collectif, Organisationnel (territoire)
OBJET	Nouveau comportement	Nouvelle connaissance	Nouvelle connaissance	Nouvelle connaissance
DÉCLENCHEUR	Action collective	Absence d'objectif, Objectif précédent échoué	Mauvais résultats	Formations, Instruments (par leur « philosophie gestionnaire » et/ou « vision simplifiée »)
PROCESSUS	Troisième boucle	Seconde boucle	Première boucle	Troisième boucle
DURABILITÉ	Oui	Oui (avec deutéro-apprentissage)	Oui	Oui

Parler de *travailler ensemble* comme un apprentissage peut paraître banal. Cependant, c'est un processus dont les acteurs interrogés ont ressenti le besoin, allant jusqu'à mettre en place des dispositifs pour le provoquer, comme encourager, dans le cas du comité de pilotage pour l'agriculture et l'alimentation locale, la création d'associations. Nous le retrouvons dans ce comité de pilotage (voir chapitre quatre) mais ce besoin est également exprimé par les membres de coopératives agricoles (voir chapitre neuf). L'objectif de cet apprentissage est de pouvoir notamment prendre des décisions de manière collective, ce qui supposerait donc de savoir négocier et argumenter de manière individuelle, mais également de se distribuer les rôles et les responsabilités. Il est déclenché par la situation d'action collective, se produisant *chemin faisant*.

La capacité d'un collectif ou d'une organisation à *négocier un objectif* est probablement l'archétype de l'apprentissage en seconde boucle. Il s'agit en effet de la capacité à identifier un but commun à atteindre, ce qui était l'une des premières « épreuves » du comité de pilotage « agriculture et alimentation » (chapitre quatre). Pourtant, cette épreuve semble plus délicate que les acteurs ne l'avaient eux-mêmes imaginé, puisque l'objectif choisi (le marché paysan) est probablement une des raisons de l'abandon du collectif par le groupe de consommateurs. Nous pouvons en effet imaginer qu'un objectif qui aurait demandé plus de participation de leur part, les aurait rendus plus indispensables, aurait pu consolider les liens et l'enrôlement. Ce fut également ce que produit la contextualisation du SCOT (chapitre cinq). Cet apprentissage se déclenche par le manque d'objectif en situation initiale, mais son vrai intérêt vient, comme l'expliquent Argyris et Schön (2001) à propos de l'apprentissage de seconde boucle, dans la capacité des acteurs à *modifier* les objectifs à atteindre en fonction du contexte. L'idée de « négociation » des objectifs ajoute un impératif à cette capacité de modifier les objectifs à atteindre : dans l'optique de la gouvernance territoriale, ce ne sont pas tant les *objectifs* qui sont importants que l'adhésion à ces derniers pour assurer l'engagement de tous les acteurs dans l'action collective. Ainsi, ces acteurs doivent avoir la capacité de repérer les moments où une partie des acteurs rejette ces objectifs. C'est en possédant la capacité d'apprendre à apprendre (deutéro-apprentissage) que cette négociation restera une possibilité tout au long de la situation, et rendra donc cet apprentissage durable.

De la même manière, la révision de stratégie collective est l'archétype de l'apprentissage en « première boucle ». C'est un apprentissage dont le besoin s'est particulièrement fait ressentir dans l'expérience du marché paysan, puisqu'il en était absent (voir chapitre quatre) : le comité de pilotage n'a en effet pas modifié les modalités de conduite du marché d'une année sur

l'autre, malgré les faibles résultats du premier été. Nous remarquons à ce titre que cet apprentissage conditionne la pérennité de l'action collective, les acteurs ayant décidé de terminer l'expérience de marché paysan à cause de mauvais résultats, qui étaient en partie liés à la mauvaise stratégie. À El Hajeb, les membres du comité de pilotage du PCD ont eux bien produit cet apprentissage en modifiant la manière dont ils ont travaillé avec les élus (chapitre huit), réussissant de fait à maintenir un intéressement voir à l'améliorer.

Ces deux apprentissages, inspirés tout droit des théories d'Argyris et Schön, prennent une autre dimension dans le contexte de la gouvernance territoriale. Ils sont en fait le lien avec la notion d'*intéressement* : la capacité des acteurs à réviser une stratégie d'une part, mais également négocier et adapter les objectifs de l'action collective jouent un rôle majeur dans la capacité des acteurs à conserver leur intéressement pour l'action collective et rester enrôlés. Si dans le contexte des organisations privées, les apprentissages de première et seconde boucles sont vus comme les conditions de compétitivité d'une entreprise, ils sont au cœur même de la durabilité des formes d'action collective des territoires. Dans cette optique, je peux dire que si une *entreprise apprenante* est une entreprise compétitive et innovante, le *territoire apprenant* est la fondation même de la gouvernance territoriale.

Enfin, à El Hajeb, j'ai entendu des acteurs expliquer qu'ils étaient eux-mêmes à la recherche d'un apprentissage de gouvernance particulier : l'apprentissage même des *principes* de la gouvernance, ou l'adaptation de ces acteurs à ce nouveau paradigme, et les nouvelles règles qui y sont attachées, notamment sur la distribution des rôles de chacun sur le territoire. Cet apprentissage a été parmi les premiers produits dans l'expérience d'Agenda 21 (chapitre huit) et dans les coopératives agricoles (chapitre neuf). Il était en revanche absent de l'expérience du PCD. La connaissance ainsi produite peut se situer au niveau de l'individu comme du collectif ou du territoire tout entier (niveau organisationnel) ; il est provoqué à El Hajeb par les formations spécifiques en particulier, mais peut également être remis en question dans le processus de contextualisation des instruments, lorsque ces derniers amènent une nouvelle « philosophie gestionnaire » et une « vision simplifiée des relations » en concordance avec les principes de gouvernance territoriale (voir partie ci-après). Cette intégration de nouveaux principes ou modes de gestion dans l'action collective correspond également à un apprentissage de troisième boucle, puisqu'elle modifie le fonctionnement de l'action et la manière dont celle-ci est organisée.

### 10.1.3. Classer les apprentissages

Ces neuf apprentissages de gouvernance que je viens de détailler peuvent donc produire de la connaissance ou des comportements, être collectifs ou individuels. J'ai déjà montré la similarité entre certains d'entre eux en termes d'objectif (sensemaking, sensegiving et interconnaissance, travailler ensemble et intéressement) ou en termes de liens (lien entre « réviser sa stratégie » et « négocier un objectif », et « intéressement »).

Au fil de la description de ces apprentissages, il s'avère que tous n'ont pas le même rôle, la même fonction ou les mêmes impacts dans l'amélioration de la gouvernance territoriale qu'ils permettent. Certains sont clairement orientés vers la vision commune ou le modèle mental partagé. D'autres cherchent à créer, renforcer et pérenniser l'action collective. Enfin, les derniers ont surtout pour but la conduite de cette action collective. Je propose donc de classer les apprentissages selon ces trois rôles, tel que l'illustre le tableau 10-4 ci-dessous :

TABEAU 10-4 CLASSIFICATION DES APPRENTISSAGES SELON LEUR RÔLE DANS LA GOUVERNANCE

Rôle dans la gouvernance	Type d'apprentissage	CCPL	El Hajeb
PRODUIRE UNE VISION PARTAGÉE	<i>Sensemaking</i>	✓	✓
	<i>Interconnaissance</i>	✓	✓
	<i>Sensegiving</i>	✓	
FORMER, LÉGITIMER UN COLLECTIF	<i>Travailler ensemble</i>	✓	✓
	<i>Intéressement</i>	✓	✓
	<i>Intégrer les principes de gouvernance</i>		✓
DÉVELOPPER (OU RÉVISER) UNE STRATÉGIE ET DES OBJECTIFS COMMUNS	<i>Instrument-seizure</i>	✓	✓
	<i>Réviser sa stratégie</i>	✓	✓
	<i>Négocier un objectif</i>	✓	

L'une des premières remarques dans cette classification concerne le processus sous-jacent de ces apprentissages. De manière évidente, la production d'une vision partagée provient d'apprentissages en triple boucle (sensemaking, interconnaissance) ou la diffusion de connaissance produite par ces derniers (sensegiving). La formation du collectif provient

d'apprentissages en triple boucle également (travailler ensemble, intégrer les principes de la gouvernance), ou du processus d'intéressement. Ce dernier, rappelons le, va dépendre en grande partie de la capacité du collectif à « développer une stratégie et des objectifs communs », qui sont des apprentissages de seconde boucle (instrument-seizing, négocier un objectif) ou première boucle (réviser sa stratégie).

Ainsi, si les apprentissages de troisième boucle viennent « en premier » parce qu'ils sont les fondations de l'action collective (vision partagée, formation du collectif), ce collectif est renforcé par les apprentissages de première et seconde boucle (développer une stratégie). Nous retrouvons bien ici l'image d'une boucle récursive dans l'action collective, déjà présentée en première partie de ce chapitre : ces apprentissages de gouvernance sont bien souvent produits *par* l'action collective et *pour* l'action collective.

Cette classification permet également de donner une définition plus précise des *apprentissages de gouvernance*. Je peux en effet définir les apprentissages de gouvernance territoriale comme **« les processus cognitifs et comportementaux qui permettent aux acteurs du territoire de produire une vision partagée de ce territoire, développer une stratégie et des objectifs communs, et former et légitimer l'action collective »**.

---

## 10.2. CONTEXTUALISATION DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET APPRENTISSAGES

---

L'analyse de la gouvernance territoriale et en particulier de ses apprentissages a été dans les deux études de cas approchée par les *instruments* qui produisent les situations de l'action collective, et notamment les *situations de gestion* dans le cas du SCOT et de l'Agenda 21. Si une analyse globale des formes d'action collective a permis de mettre en évidence les apprentissages en jeu dans la capacité des acteurs du territoire à agir ensemble, l'analyse des instruments d'action publique et de leur contextualisation m'a permis de saisir des moments clés pour la production de nouveaux savoirs et de nouveaux comportements, et de comprendre les mécanismes forts qui sont en jeu dans les apprentissages de gouvernance.

L'objectif de cette partie est d'étudier les différentes formes ou « chemins » de contextualisation des instruments dans mes deux terrains. En étudiant les différences et ressemblances dans la manière dont les instruments ont été contextualisés dans les deux études de cas, je peux développer des hypothèses quant aux facteurs qui influencent la

contextualisation, notamment dans le « succès » de celle-ci, ainsi que dans la qualité des apprentissages que cela produit.

Après avoir analysé les processus de contextualisation dans un contexte de gouvernance territoriale, d'instruments d'action publique et d'apprentissages de gouvernance, je souhaite dans cette partie pouvoir me distancer de ces questions pour aborder de manière plus générale le lien entre les instruments, les apprentissages et la contextualisation.

Pour éclairer cette question, j'ai décidé tout d'abord de regarder la façon dont les instruments ont été contextualisés. J'ai ensuite analysé les liens possibles entre contextualisation interne et apprentissages, puis élaboré des hypothèses transitoires sur les liens entre contextualisation interne, contextualisation externe, et apprentissages.

### 10.2.1. Étude de la contextualisation

---

#### 10.2.1.1. Choix des instruments

---

J'ai analysé quatre instruments sur deux terrains. En France, à la CCPL, j'ai analysé la contextualisation du SCOT. Au Maroc, à la province d'El Hajeb, j'ai analysé la contextualisation de l'Agenda 21, en me focalisant particulièrement sur la commune de Sebâa Ayoun. J'ai également analysé au Maroc un instrument dont la contextualisation a été similaire à l'Agenda 21, le PCD. Enfin, j'ai abordé la contextualisation du Plan Maroc Vert, notamment par la problématique des apprentissages de coopération.

Les deux premiers instruments (SCOT et Agenda 21) présentent des situations de gestion similaires (création d'une situation de gestion, employés qui « portent » l'instrument, élus impliqués dans la situation) et en qualité et quantité de données. Ainsi, si le SCOT a fait l'objet d'une étude plus approfondie, ma connaissance et compréhension des événements provoqués lors et après la situation de gestion provoquée par l'Agenda 21 à la province d'El Hajeb semble me donner suffisamment de matière pour extrapoler les résultats en hypothèses. En revanche, si le PCD semble fortement similaire à l'Agenda 21 en termes de contextualisation et de production d'apprentissage, le peu de données disponibles ne permet pas d'aborder sa contextualisation avec autant de finesse.

Enfin, le rapprochement des expériences de contextualisation du SCOT et de l'Agenda 21 avec celle du PMV met en lumière l'absence de contextualisation que révèle l'analyse de ce troisième instrument. Si le SCOT et l'Agenda 21 ont tous les deux été investis et *transposés* à



des échelles propres à la situation de gestion, le PMV reste un instrument déployé par les régions (à travers les PAR) et les DPA. Si une contextualisation existe, elle serait donc à cette échelle-là, ou encore de manière plus large à l'échelle nationale. Ces échelles sont cependant trop larges pour espérer comprendre les conséquences d'une telle contextualisation au niveau du territoire. Une autre possibilité aurait été d'identifier une situation de gouvernance territoriale dans laquelle le PMV aurait été intégré. Par exemple, il aurait été possible d'imaginer à Sebâa Ayoune l'intégration du PMV dans la réflexion plus globale de projet de territoire organisée lors des ateliers de l'Agenda 21. Le PMV avait d'ailleurs été mentionné brièvement dans le diagnostic territorial de l'Agenda 21 de la ville. Si les acteurs locaux s'étaient emparés du PMV comme appui supplémentaire à leurs projets de développement, ou comme moyen d'intégrer les problématiques rurales et agricoles dans leur réflexion, il aurait alors été question de contextualisation. Cela n'a cependant pas été le cas.

Par conséquent, j'ai choisi de cibler l'analyse sur les deux premiers instruments uniquement, le SCOT et l'Agenda 21. Le niveau de détail des situations de gestion permet de dégager des hypothèses (ou une « théorie intermédiaire ») solides.

#### 10.2.1.2. Analyse de la contextualisation du SCOT et de l'Agenda 21

J'ai choisi de cibler l'analyse sur plusieurs facteurs liés à la contextualisation et aux apprentissages de gouvernance produits grâce à celle-ci. J'ai exposé dans le chapitre deux les différents modèles relatifs à l'intégration des instruments dans l'organisation – adoption, appropriation, contextualisation – et justifié mon choix du modèle de David (1998) sur la contextualisation des instruments, enrichi du modèle de Rouquet (2011) sur la contextualisation interne et externe. La notion de contextualisation interne reprend les mécanismes, tels que décrits par David, de transformation mutuelle de l'instrument par les acteurs ou l'organisation, et des acteurs ou organisation par l'instrument. La notion de contextualisation externe ajoute une dimension « institutionnelle » aux instruments, en regardant, du point de vue de l'organisation, la manière dont l'instrument est contextualisé dans les organisations similaires ou « proches ». Dans mon cas, qui s'intéresse aux instruments d'action publique et au territoire, étudier la contextualisation interne revient à comprendre les mécanismes entre instrument d'action publique et acteurs du territoire, alors qu'étudier la contextualisation externe revient à regarder la manière dont cet instrument est contextualisé dans les autres territoires et plus précisément si l'instrument est répandu ou peu utilisé.

Pour analyser la contextualisation du SCOT et de l'Agenda 21, j'ai défini un certain nombre de critères. Tout d'abord, j'ai abordé la question de la *forme* que prend la **contextualisation externe** de l'instrument. S'agit-il d'une contextualisation « faible », dans le cas où peu d'organisations ou territoires similaires ont fait l'expérience d'une contextualisation interne, ou d'une contextualisation « forte », dans le cas où la majorité des organisations ou territoires similaires ont fait l'expérience d'une contextualisation interne ? Dans le premier cas, l'organisation ou le territoire se retrouve en situation d'innovation à la fois pour l'organisation, mais également par rapport au contexte extérieur. Dans le deuxième cas, l'organisation est probablement dans un contexte de « pression institutionnelle » à adopter un instrument que « tous les autres » semblent utiliser. Dans ce deuxième cas, nous pouvons imaginer la capacité de l'organisation ou du territoire à *s'inspirer* des organisations identiques, à s'appuyer sur leur expérience.

J'ai également choisi d'analyser la contextualisation par les acteurs : qui **pilote** la situation de gestion ? **Sur qui agit** l'instrument ? **Qui décide** de la forme que celui-ci prendra, c'est-à-dire qui a « le dernier mot » ? Ces paramètres permettent de comprendre les interactions entre acteurs ainsi que le rôle que ceux-ci peuvent jouer dans le chemin de contextualisation.

J'ai ensuite étudié la **résistance des cibles** de l'instrument par quatre facteurs : le **type** de la résistance (à quoi celle-ci est-elle liée ?), la **force initiale** ainsi que la **force finale** dans la situation de gestion (la résistance est-elle forte ou faible en situation initiale, forte ou faible en situation finale ?), ce qui permet notamment de déterminer l'évolution de **l'enrôlement** des acteurs à la situation de gestion (constamment faible, croissant, décroissant, etc.).

Ensuite, dans la thématique de **contextualisation** à proprement parler, j'ai analysé les deux transformations produites par la contextualisation : d'une part la manière dont l'instrument est **modifié par les acteurs**, d'autre part la manière dont les acteurs ont **transformé** l'instrument à leur tour.

Enfin j'ai brièvement analysé le **lien entre apprentissages et contextualisation**, en indiquant d'une part qui sont les **principaux bénéficiaires** de l'apprentissage dans la situation, d'autre part quels sont le **type d'apprentissage produit** (individuel vs collectif) et la forme que prend cet apprentissage (stratégies, rôles, communication, etc.). Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau 10-5 ci-après.

TABLEAU 10-5 DESCRIPTIONS DE LA CONTEXTUALISATION DU SCOT ET DE L'AGENDA 21

Éléments de description		SCOT	Agenda 21
<i>Description générale</i>	<i>Contextualisation externe</i>	Nulle (instrument récent)	Forte (expériences passées, y compris sur les territoires voisins)
	<i>Piloté par</i>	Employés	Comité de pilotage
	<i>Sur qui agit l'instrument ?</i>	Élus	Élus, société civile, associations
	<i>Qui décide ?</i>	Élus	Élus
<i>Résistance des cibles</i>	<i>Type de résistance</i>	Liée à l'instrument	Non-intéressement
	<i>Force initiale</i>	Forte	Faible : les élus « jouent le jeu »
	<i>Force finale</i>	Faible	Très forte
	<i>Enrôlement</i>	Croissant	Décroissant
<i>Contextualisation interne</i>	<i>Modification de l'instrument par les acteurs</i>	Oui : instrument transformé en dispositif politique	Oui : modifié par le programme (donc le comité de pilotage) -> l'Agenda 21 devient un « prétexte » pour former les gens à la gouvernance
	<i>Modification et évolution des acteurs par l'instrument</i>	Oui : apprentissages collectifs, modification des comportements (action collective)	A Sebâa Ayoune, de manière individuelle sur un ou deux élus. À Aïn Taoujdade, sur la société civile/les associations
<i>Apprentissages produits par la contextualisation</i>	<i>Qui apprend ?</i>	Les élus	Quelques élus, les membres du comité de pilotage
	<i>Quels apprentissages ?</i>	Collectifs (projet de territoire) et individuels (stratégies)	Individuels (rôles, communication)

Lorsque le SCOT a été introduit à la CCPL, aucun autre territoire n'avait encore fait l'expérience de sa contextualisation. Certains autres territoires se sont engagés dans ce processus de manière simultanée, mais les territoires n'ont pas communiqué entre eux pendant la contextualisation. En ce sens, je considère qu'à l'époque, la contextualisation externe de l'instrument était nulle. En revanche, lorsque l'Agenda 21 est introduit à la province d'El Hajeb, deux types de contextualisation externe sont déjà en place. D'une part, l'instrument a déjà été déployé dans de nombreux pays, dont la France ; d'autre part, des

expériences de mises en place d'Agenda 21 ont existé au Maroc, notamment à Meknès, ville proche de la province d'El Hajeb. Ces expériences sont d'ailleurs citées explicitement dans le programme d'accompagnement de l'Agenda 21 comme référence, le programme proposant de s'inspirer de ces exemples pour la mise en place de l'instrument à la province d'El Hajeb.

Le SCOT est « piloté » ou pris en charge par la CCPL en tant qu'organisation. En particulier, une animatrice est explicitement employée pour accompagner l'élaboration du SCOT de la CCPL. De son côté, l'Agenda 21 est pris en charge par un comité de pilotage à l'échelle de la province d'El Hajeb. Ce comité gère à la fois le programme d'accompagnement provincial et, de manière locale, la mise en place des ateliers d'Agenda 21. Un employé de chaque municipalité participe au comité de pilotage.

Le SCOT agit principalement sur les élus. En effet c'est un instrument de planification territoriale ; le processus est donc principalement vécu par les élus, et les règles produites en termes d'urbanisation notamment ont d'abord un impact sur les élus eux-mêmes lorsqu'ils doivent créer les PLU à l'échelle de leur commune. Si le SCOT peut agir sur les habitants, c'est par le biais des PLU. Le SCOT n'agit pas directement sur leurs pratiques. En revanche, l'Agenda 21 agit à la fois sur les élus qui sont censés utiliser le document écrit comme marque des engagements pris par la municipalité, mais également par les autres participants au processus (société civile, associations, entreprises, etc.). Dans les deux cas, l'organe *décisionnel* ultime est constitué d'élus : pour le SCOT, il s'agit du conseil communautaire ; pour l'Agenda 21, il s'agit du conseil municipal.

La résistance au SCOT est principalement liée à la nature de l'instrument, et notamment à sa méconnaissance, les élus ayant initialement considéré le SCOT comme superflu ou « se superposant au PLU ». Si la résistance initiale était donc forte, elle est pratiquement nulle en fin de situation de gestion, ce qui traduit une qualité d'engagement croissante. À l'opposé, les élus et associations confrontés à l'Agenda 21 ont montré, plus qu'une « résistance », une absence d'intérêt pour la démarche. Au départ, celle-ci se traduit par une résistance faible, les acteurs « jouant » le jeu, participant aux réunions sans vraiment se sentir engagés. Dès le retrait des partenaires financiers, l'intérêt pour le processus devient nul et l'Agenda 21 est mis de côté par les participants. Ce comportement traduit peut-être le problème potentiel qui peut émerger lorsqu'un engagement est produit par la promesse d'une « récompense » financière (subventions pour les projets).

Une différence fondamentale des deux instruments est leur caractère contraignant. Si le SCOT n'est pas juridiquement imposé à l'époque aux territoires français, il n'en reste pas moins que les élus sentent déjà, en 2002, un impératif dans sa mise en place. En revanche, l'Agenda 21 est conçu comme un instrument basé sur une forme de volontarisme de la part des organisations ou des territoires, puisque sa mise en place n'est pas obligatoire, mais à l'initiative de l'organisation. Mais l'utilisation de ces deux instruments est en fait conditionnée par des incitations fortes de la part des gouvernements centraux ou des collectivités qui ont autorité sur les territoires étudiés. Pour la CCPL, le SCOT est déjà senti en 2002 comme indispensable si les élus veulent pouvoir modifier leurs plans d'urbanisme municipaux. Or, ces plans d'urbanisme sont la prérogative majeure des conseils municipaux et considérés par beaucoup comme « l'outil » qui permet aux maires de donner forme à leur commune. Le SCOT paraît donc quasi obligatoire pour ces acteurs. De son côté, l'Agenda 21 est présenté aux élus locaux comme une *opportunité* plus qu'une obligation, mais la manière dont le programme d'accompagnement est présenté face au contexte financier des municipalités modifie fortement cette « lecture ». En effet, les municipalités marocaines ont de fortes difficultés à financer les projets d'infrastructure sur leurs fonds propres et sont en recherche de subventions publiques ou privées (ONG). La présentation d'un projet comme le programme d'accompagnement à l'Agenda 21, soutenu entre autres par le PNUD, avec la promesse de création de partenariats financiers pour les projets identifiés, devient plus qu'une simple incitation financière à accepter l'instrument : c'est une occasion unique pour les acteurs locaux. L'Agenda 21 ne leur semble plus être seulement un instrument à « adhésion libre », mais bien une obligation, ou peut-être plutôt un impératif. Les deux processus de contextualisation présentent donc bien le même enjeu d'enrôlement, cet « *intéressement réussi* », selon l'expression de Callon (1986, p. 189), et de manière opposée et symétrique des risques de résistance aux instruments. Les seules différences tiennent alors à la nature de l'enrôlement et à ses facilités ou difficultés selon que l'instrument est une obligation absolue ou plutôt un impératif personnel. Cependant, l'objectif de mon analyse n'est pas de dégager les conditions de l'enrôlement, mais plutôt de prendre ce dernier comme facteur influençant le processus de contextualisation et les apprentissages.

La contextualisation du SCOT est passée par deux processus. D'un côté, l'instrument a bien été modifié par les acteurs, puisqu'il a été transformé en dispositif politique face à la politique des territoires voisins ; l'utilisation du SCOT dans les discours et la création du mythe de « l'espace de respiration » témoignent de cette transformation. Parallèlement, l'instrument a transformé et fait évoluer les acteurs, particulièrement dans leur conception individuelle et

collective du territoire, menant à des apprentissages collectifs : création de sens, d'un modèle mental partagé, d'une vision commune, etc.

De son côté, l'Agenda 21 a également déclenché une contextualisation, mais de manière plus limitée. Ainsi, tous les acteurs ne se sont pas emparés de l'instrument. Les principaux acteurs ayant modifié l'instrument sont en fait les acteurs qui l'ont « introduit » sur le territoire, à savoir ceux qui ont été à l'initiative du programme d'accompagnement, et par la suite le comité de pilotage. Le phasage du programme, insistant sur la création de projets et le partenariat financier, ainsi que l'adaptation du comité de pilotage qui a recentré ses efforts sur la formation aux acteurs après disparition des partenaires financiers, témoignent de cette transformation, de la modification de l'instrument. Alors que l'Agenda 21 est un instrument typiquement conçu pour la planification du développement selon les critères de développement durable, il devient à El Hajeb une « excuse » ou plutôt une opportunité pour dérouler une série de formations et autres outils d'apprentissages de la gouvernance et du « renforcement de capacité des acteurs », en concordance avec les objectifs de l'INDH. En fait, un autre instrument aurait peut-être été tout aussi capable de remplir le rôle que les organisateurs avaient donné à cet instrument. De manière réciproque, on observe une transformation limitée des acteurs par l'instrument. À Sebâa Ayounne en particulier, si un ou deux élus ont réalisé des apprentissages de gouvernance, ceux-ci sont plus provoqués par les sessions de formation que par l'Agenda 21 lui-même. En revanche, l'expérience a été transformatrice pour les membres du comité de pilotage, en particulier les employés municipaux, dont la perception de leur rôle sur le territoire et vis-à-vis des élus a été changée.

Au final, les deux processus semblent fortement connectés : lorsque les acteurs s'emparent fortement de l'instrument pour le transformer, le modifier, ils effectuent en retour des apprentissages plus efficaces, plus collectifs. En effet, le processus de contextualisation du SCOT a produit des apprentissages de type collectif et individuel chez les élus, alors que les limites dans la contextualisation de l'Agenda 21 ont produit des apprentissages restreints aux quelques individus les plus impliqués. Il semble également que l'implication ou l'enrôlement des acteurs à titre individuel soit, de manière quasi intuitive, un facteur de ces apprentissages.

### 10.2.2. Hypothèses sur la contextualisation des instruments

---

L'analyse approfondie de la contextualisation du SCOT et de l'Agenda 21 met en lumière les différences principales survenues lors des deux processus. Les critères de contextualisation choisis sont majoritairement opposés dans les deux processus de contextualisation. Ces derniers apparaissent alors comme deux situations types de contextualisation différentes voire « extrêmes ». À partir de cette analyse, je peux donc proposer des hypothèses sur les « chemins » de contextualisation.

#### 10.2.2.1. Facteurs de contextualisation interne

---

Ayant analysé les processus de contextualisation des deux instruments selon les deux facteurs principaux de « modification de l'instrument par les acteurs » et de « modification des acteurs par l'instrument », je propose une grille d'analyse de la contextualisation à partir des deux facteurs. Je pose alors l'hypothèse selon laquelle une contextualisation ne peut être considérée comme « forte » ou accomplie que si les deux facteurs sont rencontrés.

Le croisement de ces deux facteurs permet de situer trois situations de contextualisation. La « forte contextualisation » constitue bien une situation dans laquelle l'instrument a été modifié par les acteurs, ainsi qu'une situation dans laquelle les acteurs ont été amenés à réaliser des apprentissages, actualiser leur vision de l'organisation et de leur rôle dans celle-ci, etc. Le processus de contextualisation du SCOT de la CCPL constitue un exemple de cette « forte contextualisation ».

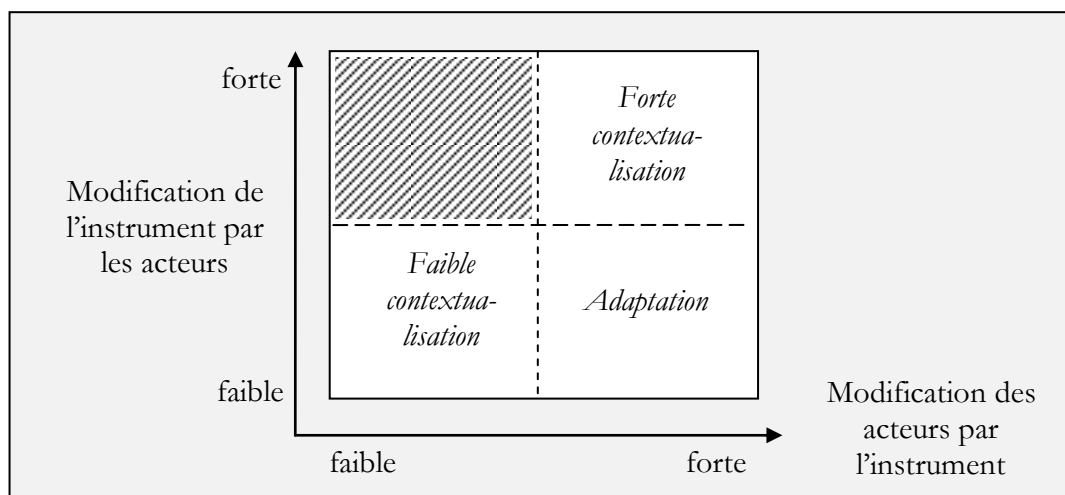
Lorsque les deux facteurs sont « faibles » (peu de modification de l'instrument par les acteurs, peu de modifications des acteurs par l'instrument), nous sommes alors dans une situation de faible contextualisation. Cette situation est illustrée par l'Agenda 21 à la province d'El Hajeb, certains acteurs ayant fait l'expérience de l'un ou l'autre facteur, mais pas l'organisation (ici le territoire) dans son ensemble.

Une autre forme de « contextualisation » est possible (carré inférieur droit de la figure 10-1). Lorsque l'instrument intégré dans l'organisation n'a subi aucune modification, mais que les acteurs ont tout de même réalisé des apprentissages, puisque l'introduction d'un nouvel instrument modifie nécessairement l'organisation et donc nécessite de nouvelles connaissances ou nouveau comportement, ne serait-ce que vis-à-vis de l'instrument lui-même, je parlerai alors d'*adaptation* des acteurs à l'instrument. Il ne s'agit pas à proprement

parler de contextualisation telle que définie par David et Rouquet, mais d'un autre résultat possible à l'addition d'un nouvel instrument dans l'organisation. Nous pouvons retrouver ce type de situation dans l'adoption de nouvelles normes comptables par exemple. Une telle situation est encore concevable lorsque les acteurs sont trop distants de la conception ou de la contextualisation de l'instrument : ils peuvent être impliqués dans la situation de gestion et donc apprendre d'elle, mais ne pas faire partie des acteurs pilotant ou pouvant agir sur l'instrument (pas de pouvoir décisionnel, pas de possibilité de détourner celui-ci, etc.). Par exemple, les élus de la CCPL qui sont arrivés *après* la situation de gestion, et ont donc principalement bénéficié d'un *transfert de connaissance* concernant le SCOT, n'ont pas eu d'influence sur la modification de l'instrument et sur sa transformation en dispositif politique. Nous pouvons également imaginer à ce titre des organisations ou territoires qui appliquent l'instrument sans nécessairement le transformer en *dispositif*.

Enfin, je considère que la situation de contextualisation dans laquelle la modification des comportements des acteurs est faible et la modification des instruments par les acteurs est forte (carré supérieur gauche de la figure 10-1) n'est pas possible : il ne peut pas exister, à mon sens, de situation dans lesquelles l'organisation ou ses acteurs modifient, transforment, s'emparent d'un instrument de gestion sans réaliser d'apprentissage, au moins par rapport à l'instrument lui-même. Par ce raisonnement, je pose donc l'hypothèse que toute modification d'un instrument s'accompagne nécessairement d'apprentissages.

FIGURE 10-1 FACTEURS DE CONTEXTUALISATION INTERNE





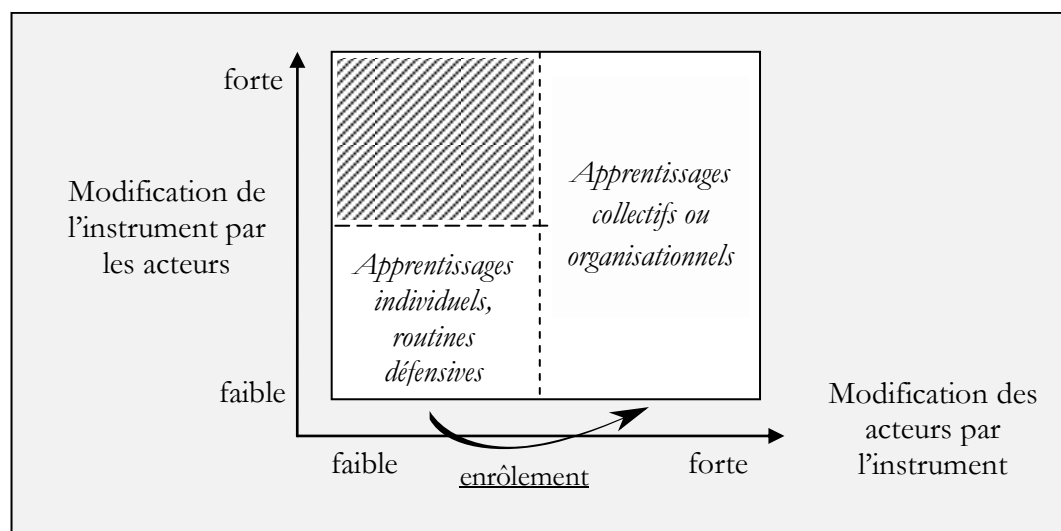
### 10.2.2.2. Contextualisation interne et apprentissages

J'ai étudié, dans l'analyse des processus de contextualisation, la question des apprentissages (type et sujet). Le sujet de l'apprentissage paraît être influencé par son rôle vis-à-vis de l'instrument et de la situation de gestion. Ainsi, dans le cas du SCOT, des apprentissages *collectifs* ont été réalisés, et ont ensuite été élevés au rang d'apprentissages *organisationnels* (ancrés dans les pratiques et les documents du territoire). C'est donc les acteurs sur lesquels l'instrument agit, mais également ceux qui avaient le pouvoir de décision, qui ont réalisé des apprentissages. J'ai également exploré dans le chapitre six les apprentissages individuels réalisés par ces élus à l'issue de cette situation de gestion.

À l'opposé, dans la situation produite par l'Agenda 21, je n'ai identifié que des apprentissages individuels. De surcroît, ceux-ci ont été réalisés principalement par les membres du comité de pilotage, et donc les « pilotes » de l'instrument plutôt que ceux sur qui il agit.

La différence fondamentale dans les apprentissages (élus vs comité de pilotage, apprentissage collectif vs apprentissage individuel) est bien liée à la forme de contextualisation interne : des apprentissages collectifs, voire organisationnels, semblent être liés à une forte contextualisation interne (cas du SCOT), alors qu'une faible contextualisation interne serait plutôt liée à des apprentissages individuels plus difficiles à partager (cas de l'Agenda 21). Ces relations sont schématisées dans la figure 10-2 ci-dessous :

FIGURE 10-2 APPRENTISSAGES PRODUITS EN FONCTION DE L'ENRÔLEMENT DES ACTEURS



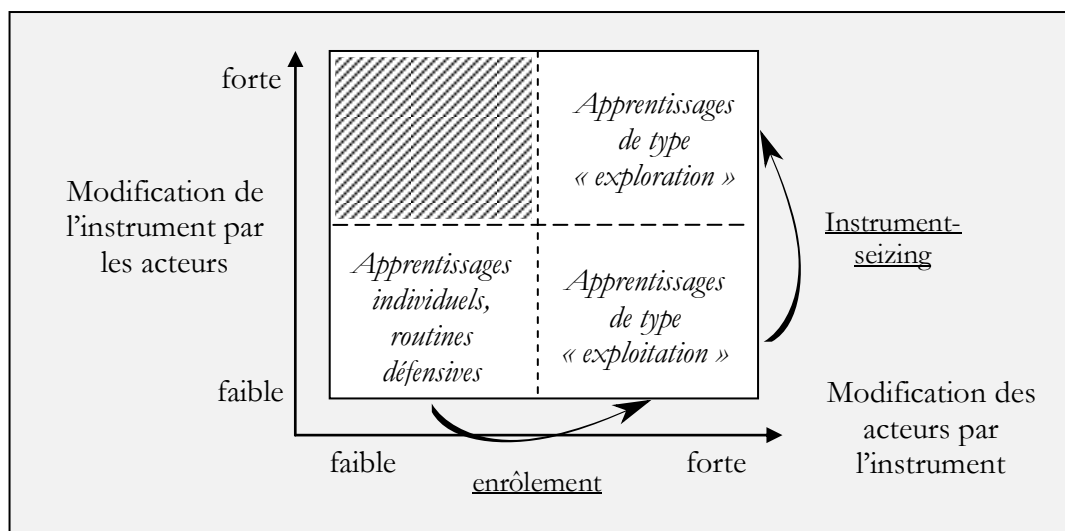
Je fais l'hypothèse que ce lien s'explique par la nature de l'enrôlement. En effet, l'enrôlement fort dans la situation de gestion du SCOT expliquerait d'une part la forte contextualisation dont l'instrument a bénéficié, mais également les apprentissages collectifs. A contrario,

l'enrôlement faible dans la situation de gestion de l'Agenda 21 expliquerait à la fois la faible contextualisation, et des apprentissages individuels limités aux seuls acteurs véritablement impliqués dans le processus.

Enfin, nous avons vu dans l'exemple du SCOT que de forts apprentissages dans la situation de gestion avaient également donné lieu à un transfert de connaissance, et donc des apprentissages *hors* situation de gestion. Il semble donc que, de manière générale, les apprentissages sont à la fois liés à la contextualisation interne, lorsqu'ils sont produits par elle, et favorisés par celle-ci, lorsqu'ils sont un transfert vers d'autres acteurs.

Je viens également de poser un lien fort entre modification de l'instrument par les acteurs et apprentissages produits. Cependant, la nature de ces apprentissages va varier en fonction de la nature de la contextualisation (qu'elle soit forte, faible, ou « adaptation »).

FIGURE 10-3 CONTEXTUALISATION INTERNE ET APPRENTISSAGES



Dans le cas d'une faible contextualisation, les apprentissages produits sont limités. L'instrument n'est pas ou peu modifié par les acteurs de la situation de gestion, et ils ne se sont eux-mêmes pas assez enrôlés ou intéressés dans cette situation pour en tirer des apprentissages. Des apprentissages individuels peuvent exister, en particulier chez les quelques acteurs qui sont enrôlés. Ainsi, dans la situation produite par l'Agenda 21 à El Hajeb, quelques acteurs, dont deux élus et un ingénieur territorial, ont bénéficié d'apprentissages individuels provoqués par la situation de gestion. Cependant comme l'ensemble des acteurs étaient peu enrôlés, voire peu intéressés par la situation, ces derniers n'ont pu ni créer d'apprentissages ni bénéficier de transfert de connaissance de la part des premiers.

Dans le cas d'une forme « d'adaptation » des acteurs, les apprentissages produits sont de type « exploitation », en référence au modèle de March (1991), c'est-à-dire que les acteurs vont réagir principalement selon des routines et des « technologies » déjà existantes, tout en essayant de les améliorer. Dans le cas de mon modèle, les apprentissages de ce type seront principalement de deux formes. L'apprentissage le plus évident est celui qui est créé *pour l'instrument* : apprendre à utiliser ce dernier. Il s'agit d'un apprentissage de première boucle, les acteurs concernés devant modifier leurs stratégies pour intégrer l'utilisation de l'instrument dans leurs pratiques, voire de seconde boucle si l'instrument apporte des normes nouvelles dans l'organisation. Il s'agit principalement pour les acteurs de se familiariser avec le *substrat technique* de l'instrument (Hatchuel et Weil, 1992). Un second apprentissage créé *par l'instrument* existe : il s'agit d'un apprentissage sur le rôle et la place des acteurs dans l'organisation, ainsi que les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. En effet, l'instrument contenant une « vision simplifiée des relations organisationnelles », les acteurs sont renvoyés à cette vision et donc à leur rôle et place dans l'organisation lorsqu'ils utilisent l'instrument. Ceci peut donc provoquer un apprentissage dit « réflexif », en référence à la fois à l'effet miroir produit par l'instrument sur l'acteur, qui lui « donne à voir » la manière dont sa place et son rôle sont « simplifiés », et à la production d'une réflexion, et donc d'un apprentissage, de cet acteur par ce processus sur son rôle. Par exemple, l'un des objectifs de l'Agenda 21 en tant qu'instrument était d'intégrer les normes de gouvernance dans le développement durable, ce qui implique une certaine vision des relations entre élus, citoyens, et experts. Or nous avons vu qu'un des apprentissages fondamentaux dans cette étude de cas est l'apprentissage du « rôle » des élus en particulier dans ce nouveau paradigme de la gouvernance territoriale.

Dans le cas d'une forte contextualisation, les apprentissages produits sont de type « exploration », c'est-à-dire que les acteurs vont chercher des solutions hors des routines existantes pour trouver de nouvelles pistes ou produire de nouvelles technologies. Dans mon modèle, les apprentissages de ce type sont également de deux formes principales. Tout d'abord, si les acteurs apprennent dans « l'adaptation » à *utiliser* l'instrument, ils apprendront dans la « forte contextualisation » à le *détourner*. Cet apprentissage se rapproche de ce que De Vaujany (2006) appelle l'apprentissage « de la représentation de l'outil » dans son modèle de l'appropriation. C'est également l'apprentissage que j'ai illustré dans l'étude de cas sur le SCOT en le nommant « instrument-seizing » (chapitre cinq). Il permet la production de nouveaux buts communs. Ensuite, si l'apprentissage produit par la « vision simplifiée » est un apprentissage de type exploitation, alors la « philosophie gestionnaire » contenue dans ce

même instrument peut, elle, produire des apprentissages de type exploration<sup>61</sup> : l'instrument véhicule, par cette philosophie, des valeurs et des normes qui peuvent être nouvelles pour l'organisation et donc provoquer des apprentissages de deuxième, voire troisième boucle. Or en modifiant les instruments, en les détournant, les acteurs modifient également sa philosophie gestionnaire. Ils apprennent donc à en redéfinir les termes. Le SCOT par exemple, lorsqu'il a été détourné, est passé d'un simple instrument de planification territoriale à un dispositif politique de lutte contre le projet d'urbanisation de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. En rédigeant les termes du SCOT et en inscrivant le mythe de « l'espace de respiration » en ses pages, les acteurs de la CCPL ont donné une nouvelle philosophie gestionnaire à l'instrument et au territoire.

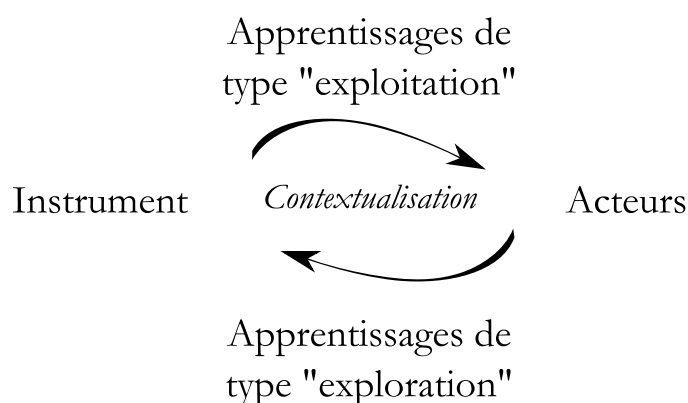
Finalement, la question de la contextualisation interne de l'instrument revient surtout à se poser la question de la capacité des acteurs à provoquer et produire ces apprentissages. Or pour passer d'une situation où peu d'acteurs apprennent par l'instrument, à une situation où ils « adopteront » ce dernier, se laisseront « transformés » par lui, il est nécessaire que ces acteurs soient *enrôlés* dans la situation. C'est, nous l'avons vu en particulier en chapitre six, la condition majeure pour assurer à la fois des apprentissages durables, mais également une contextualisation forte. De la même manière, pour passer d'une situation où ils peuvent s'adapter à l'instrument, à une situation où ils s'en emparent réellement pour l'ajuster à leurs besoins réels, les acteurs doivent être capables de réaliser l'apprentissage que j'ai nommé *instrument-seizure* en chapitre cinq. Nous avons vu, dans le cas de la contextualisation du SCOT, que cet apprentissage était produit par un événement extérieur : la déclaration de Georges Frêche. Je ne sais pas si les élus auraient été capables de réaliser un tel apprentissage, de transformer l'instrument en dispositif, sans cette « menace » extérieure. La question se pose alors : si l'enrôlement peut être provoqué par les processus que je connais et ai mobilisés, notamment d'après la sociologie de la traduction de Callon et Latour, comment l'*instrument-seizure* peut-il être provoqué de manière volontaire ?

Je peux donc résumer le processus de contextualisation en termes d'apprentissages nécessaires à la situation de gestion et d'apprentissages produits à l'issue de cette dernière :

---

<sup>61</sup> David (1998) décrit d'ailleurs le processus de contextualisation des instruments (ou « innovations managériales ») comme « un processus d'exploration croisée ».

FIGURE 10-4 LES DEUX APPRENTISSAGES DE LA CONTEXTUALISATION



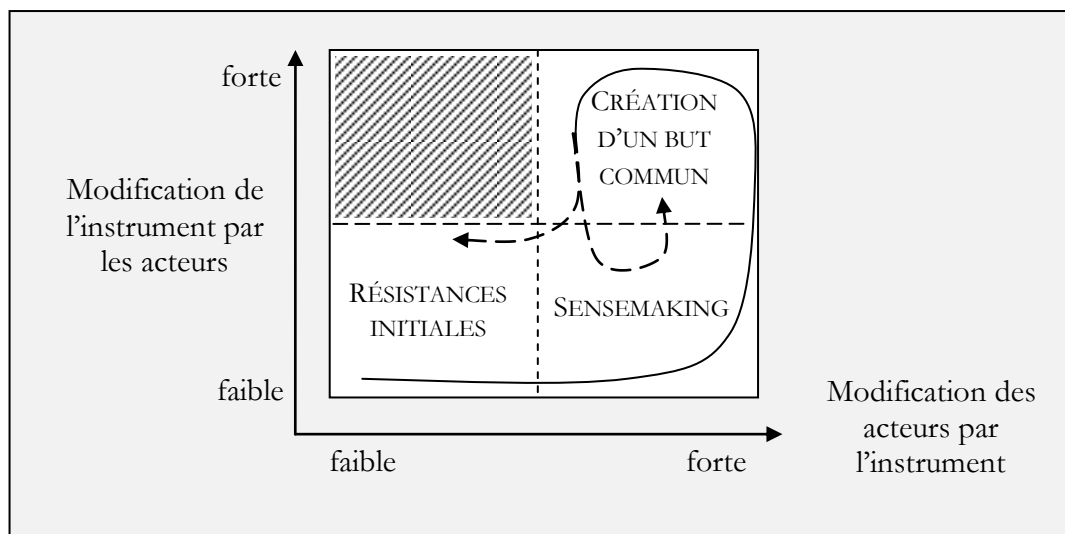
La contextualisation des instruments comprendrait ainsi deux processus d'apprentissages liés aux deux facteurs de contextualisation. D'une part, la modification des acteurs par l'instrument produit des apprentissages de type « exploitation », mais est conditionnée par l'enrôlement : tout comme l'explique le modèle de « l'adoption » de l'innovation, présenté en chapitre deux, les acteurs ont toujours le choix de rejeter l'instrument et ne pas apprendre<sup>62</sup>. D'autre part, la modification de l'instrument par les acteurs produit des apprentissages de type « exploration », mais est conditionnée par la capacité des acteurs à s'emparer de cet instrument, autrement dit *l'instrument-seizing*.

Enfin, en reprenant l'idée qu'il ne peut, sans apprentissage, exister de modification de l'instrument par les acteurs, je peux définir le *chemin de la contextualisation*. Ainsi en partant de l'idée que la situation d'une modification de l'instrument sans modification, au moins simultanée, des acteurs est impossible, je peux alors poser l'hypothèse d'un passage par « l'adaptation » avant que les acteurs puissent véritablement détourner l'instrument. De manière plus commune, il serait évidemment nécessaire de « connaître » un instrument avant de le « détourner ». C'est en tout cas le chemin pris effectivement par le SCOT à la CCPL : le premier apprentissage produit par les acteurs dans la situation de gestion est celui de *sensemaking*, qui est un apprentissage agissant sur les rôles et relations entre les acteurs, produisant cette fameuse « vision partagée » ou ce modèle mental, et donc appartenant à l'apprentissage « réflexif » de type « exploitation ». Le deuxième apprentissage de ce processus, celui de *l'instrument-seizing*, correspond comme je l'ai déjà dit à un apprentissage de type « exploration » : apprendre à « détourner » l'instrument.

<sup>62</sup> Même si leur capacité à le rejeter peut produire des routines défensives qui constituent bien des apprentissages, ces dernières ne sont pas de l'ordre des apprentissages que j'ai définis précédemment (apprendre à utiliser l'instrument, apprentissage réflexif), mais sont bien des « apprentissages individuels » produits par une situation de faible contextualisation voire contextualisation nulle.

Cependant, une fois ces premières « briques » posées, la contextualisation est, comme nous l'avons vu, un processus continu ; il peut surtout être remis en question et redéfini après la situation de gestion qui a potentiellement produit cette contextualisation. À l'image de « l'innovation tourbillonnaire » d'Akrich et al. (1988), le processus de contextualisation des instruments n'est pas linéaire, mais est bien fait d'aller-retour, processus d'enrôlement par étapes, abandons, etc. Ainsi la contextualisation du SCOT à la CCPL semble passer par un chemin relativement linéaire lors de la situation de gestion : tout d'abord par enrôlement et production de *sensemaking*, puis par modification de l'instrument par les acteurs (instrument-seizing) permettant la construction d'un but commun et d'un « mythe ». Cependant, une fois le SCOT accepté, cette contextualisation interne se poursuit : certains élus remettent en question ce but commun, d'autres remettent en question l'intérêt même de l'instrument. Ils redéfinissent et réajustent les représentations qu'ils ont créées par rapport à cet instrument (philosophie gestionnaire, vision simplifiée des relations).

FIGURE 10-5 CHEMIN DE CONTEXTUALISATION INTERNE DU SCOT À LA CCPL



### 10.2.2.3. Influence de la contextualisation externe

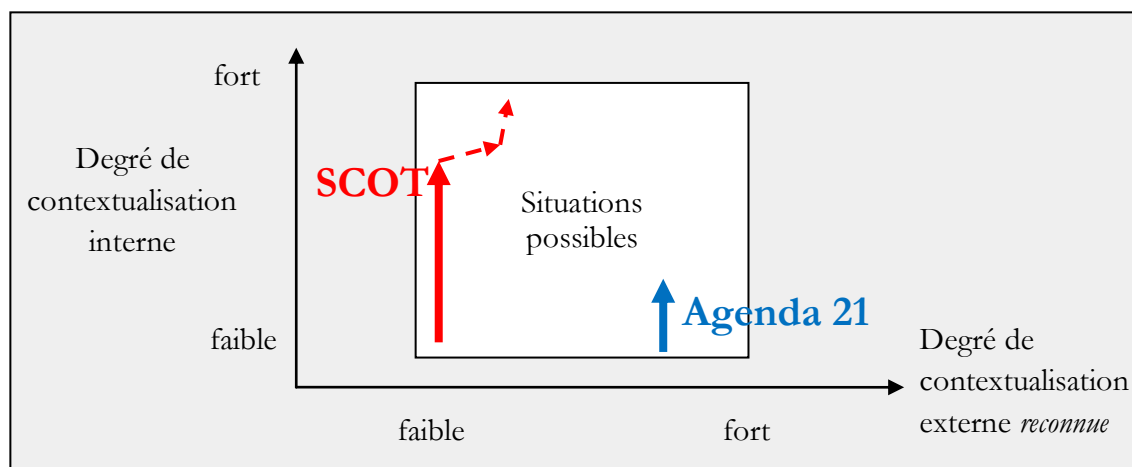
Au-delà des différences de contextualisation *interne*, les deux instruments étudiés sur les deux terrains présentent des différences fondamentales en termes de contextualisation *externe*. J'ai expliqué au début de cette partie que le SCOT présente une contextualisation externe très faible, voire quasi nulle, la situation de gestion débutant deux ans seulement après la conception de l'instrument par le gouvernement central. L'Agenda 21 de son côté présente une contextualisation externe forte, consolidée par l'approche des acteurs ayant mis en place le programme d'accompagnement à l'Agenda 21 pour la province d'El Hajeb, ces derniers

affirmant s'inspirer fortement de ces expériences, tirant des « enseignements » de celles-ci et donc des apprentissages produits.

Par conséquent, si la contextualisation externe semble être mesurée principalement, dans le modèle de Rouquet, par le nombre d'organisations similaires ayant déjà contextualisé l'instrument en interne, il semble que le *poids* et la *signification* donnés à la contextualisation externe par les acteurs en charge d'introduire l'instrument dans l'organisation soient tout aussi importants. Nous pouvons en effet imaginer des situations de gestion où les acteurs ignorent, de manière consciente ou non, les expériences vécues des autres organisations. Le degré de contextualisation externe paraît alors *pondéré* par l'importance qu'en donnent les acteurs dans la situation de gestion. Je parlerai donc de « degré de contextualisation externe *reconnue* ».

Rappelons le modèle de Rouquet (2011) pour l'outil de gestion en fonction de sa contextualisation interne et externe *reconnue*, présenté en chapitre deux :

FIGURE 10-6 ÉVOLUTION DE LA CONTEXTUALISATION INTERNE DES INSTRUMENTS PAR RAPPORT À LEUR CONTEXTUALISATION EXTERNE (D'APRÈS ROUQUET, 2011)



Rouquet propose en fait un modèle d'analyse de l'évolution de ces contextualisations l'une par rapport à l'autre. L'intérêt par rapport à mes recherches est alors d'étudier le « chemin » que peuvent emprunter les instruments sur le territoire. Ainsi, le SCOT à la CCPL passe d'une situation à un faible degré de contextualisation externe et interne, à une situation de forte contextualisation interne au cours de la situation de gestion (flèche rouge sur la figure 10-6). De son côté, l'Agenda 21 à El Hajeb reste sensiblement dans une situation à forte contextualisation externe reconnue, mais sans contextualisation interne, en raison du rejet fort de l'instrument par les acteurs (flèche bleue sur la figure 10-6).

Nous pouvons également imaginer des « chemins » non verticaux produits par un accroissement simultané de la contextualisation interne et de la contextualisation externe reconnue. Un acteur de la CCPL interrogé m'a par exemple expliqué que le territoire voisin, la Communauté d'Agglomération de Montpellier, a vu la contextualisation interne de son SCOT se faire de manière assez simultanée à celle de la CCPL. Il m'affirme alors que c'est le processus de contextualisation de la CCPL, et en particulier l'inclusion d'un fort projet politique en termes d'agriculture, qui aurait « inspiré » la Communauté d'Agglomération de Montpellier à intégrer ces mêmes questions dans leur instrument. Ainsi, un transfert de connaissance interorganisationnel, d'un territoire au territoire voisin, traduirait un degré de contextualisation externe reconnue *influençant* la contextualisation interne du SCOT de la Communauté d'agglomération de Montpellier.

De manière similaire au processus de contextualisation interne au-delà de la situation de gestion, la contextualisation externe va se poursuivre bien sûr au-delà de cette situation. Lors du processus de « tourbillonnement », les acteurs pourront par exemple modifier le *sens* qu'ils avaient donné à leur contextualisation à la lumière de celle produite par les organisations ou territoires similaires (flèche rouge en pointillé).

#### 10.2.2.4. Contextualisation externe et apprentissages

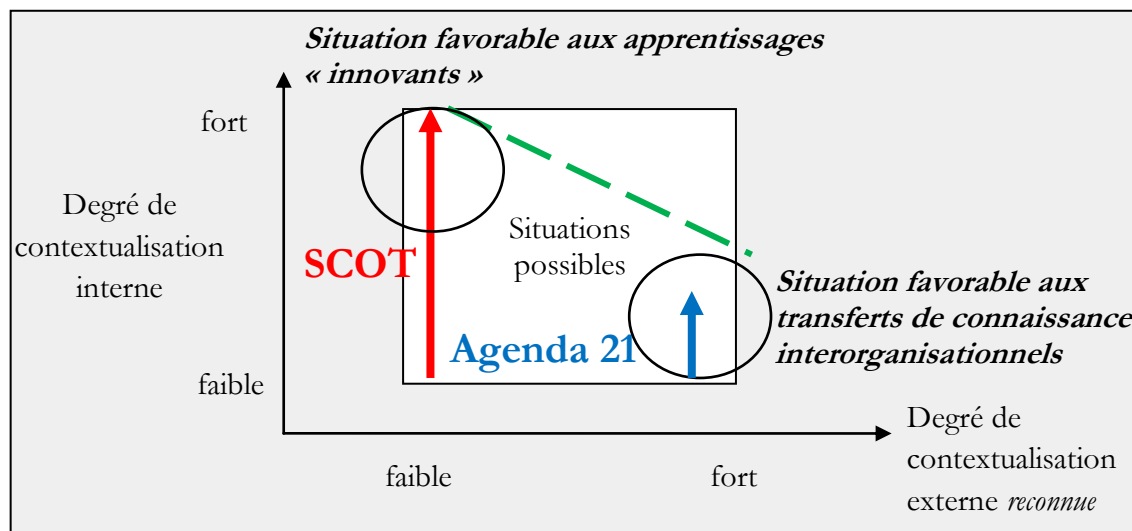
Le lien entre contextualisation et apprentissages s'illustre donc d'une part par un facteur interne (détaillé dans la partie précédente), mais également par un facteur externe reconnu. Ces deux facteurs sont en fait liés par l'apprentissage. Nous pouvons par exemple imaginer qu'un instrument ayant un fort degré de contextualisation externe produira moins facilement des apprentissages chez les acteurs de la situation de gestion, puisque ces derniers pourront utiliser les modèles produits par les organisations similaires, voire dans le cas des instruments d'action publique les « guides » fréquemment produits pour l'accompagnement des acteurs locaux.

En reprenant les hypothèses de lien entre contextualisation interne et apprentissages, je peux établir un lien fort entre degré de contextualisation externe et degré de contextualisation interne. En effet, si un fort degré de contextualisation externe reconnue limite les apprentissages « innovants », n'offrant la possibilité que de transferts de connaissance organisationnels, alors il limite *de facto* la contextualisation interne, puisque celle-ci dépend justement de la capacité de ces apprentissages à se produire. Je peux alors faire l'hypothèse



d'une influence négative du degré de contextualisation externe reconnue sur la contextualisation interne (trait vert sur la figure 10-7).

FIGURE 10-7 FORMES DE CONTEXTUALISATION FAVORABLES À L'APPRENTISSAGE (D'APRÈS ROUQUET, 2011)



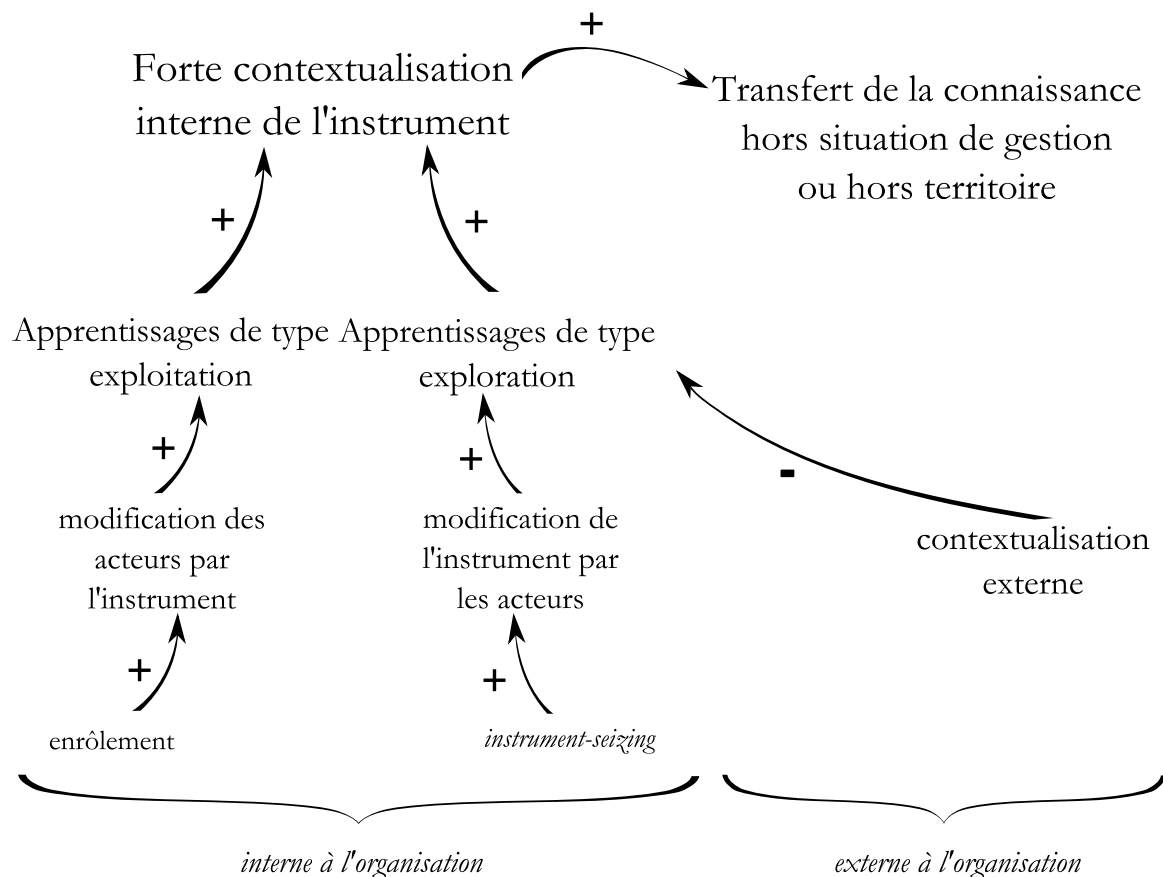
Nous pouvons également nous interroger sur l'influence de la contextualisation externe reconnue sur l'un ou l'autre des facteurs de contextualisation interne. En effet, dans cette situation de forte contextualisation externe limitant les apprentissages, les acteurs pourraient avoir une opportunité réduite pour produire des apprentissages de type « exploration », et seraient plutôt dans une situation potentielle d'*adaptation* à l'instrument, voire, à l'extrême, de faible contextualisation. Ces situations de forte contextualisation externe reconnue seraient alors plus favorables à des transferts de connaissances interorganisationnels qu'à des apprentissages véritablement « innovants » (figure 10-7). Ce lien est illustré par ces deux instruments.

#### 10.2.2.5. Vers un modèle de la contextualisation des instruments d'action publique

La contextualisation de l'instrument d'action publique dépend donc, selon mes hypothèses, de facteurs internes et externes. Les apprentissages de gouvernance dépendent également de facteurs internes et externes. Enfin, j'ai posé l'hypothèse d'une facilitation des apprentissages lorsque la contextualisation est forte. Je résume les différents facteurs dans la figure 10-8 ci-après.

Une forte contextualisation interne de l'instrument serait donc influencée de manière positive par de nombreux facteurs. Tout d'abord, j'ai discuté l'importance de l'enrôlement des acteurs, ainsi que de leurs capacités à s'emparer des instruments, comme facteurs nécessaires aux processus de contextualisation interne.

FIGURE 10-8 RÉSUMÉ DES HYPOTHÈSES SUR LES FACTEURS DE CONTEXTUALISATION ET D'APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE



D'un côté, l'enrôlement influencerait positivement la modification des acteurs par l'instrument ; nous pouvons dire qu'ils se « laissent » transformer par l'instrument. C'est cette modification des acteurs par l'instrument qui permettrait à son tour la production d'apprentissages de type exploitation (apprendre à utiliser l'instrument et modification « réflexive » des rôles et relations).

De l'autre côté, la capacité à s'emparer de l'instrument (*instrument-seizure*) influencerait de manière positive la modification de l'instrument par les acteurs, puisqu'elle va leur donner la liberté de le détourner, de le transformer, et de l'ajuster aux besoins spécifiques de l'organisation. Cette modification de l'instrument produirait également des apprentissages de

type exploration (création de nouveaux buts, nouvelles valeurs, et modification de sa « philosophie gestionnaire »).

Ce sont ces deux apprentissages combinés qui permettraient véritablement une forte contextualisation interne de l'instrument par l'organisation ou par ses acteurs. En effet, comme je l'ai déjà expliqué, la contextualisation qui dépend notamment de la modification de l'instrument par les acteurs dépendrait de la capacité à apprendre et des apprentissages.

Enfin, j'ai mentionné le lien négatif entre contextualisation externe reconnue et contextualisation interne. J'ai plus particulièrement relié l'influence d'une contextualisation externe sur la production d'apprentissages, notamment de type « exploratoire ». En effet, reconnaître l'ensemble des expériences et donc des connaissances déjà produites dans les organisations similaires ouvre la possibilité d'aller « puiser » la connaissance dans ces expériences, et donc d'« importer » celle-ci sur le territoire. Cela limite donc fortement le caractère exploratoire, par conséquent aussi la contextualisation interne.

Cette capacité de la connaissance à être transférée d'une organisation, ou d'un territoire, à une autre a été illustrée par l'exemple du SCOT. Dans cette situation, j'ai montré à la fois la manière dont la connaissance a pu être transférée, par combinaison et socialisation, puis internalisation, d'abord hors de la situation de gestion vers les autres acteurs du territoire, mais également hors du territoire dans d'autres situations de gestion similaires, pour la production du SCOT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier par exemple.

Ces hypothèses restent à tester, notamment en répliquant l'analyse sur de nouvelles études de cas, et le modèle reste à affiner. Mais celui-ci peut permettre de mieux comprendre des situations comme celles de l'Agenda 21 à la province d'El Hajeb, ou encore comme celle du PCD. Si la connaissance de l'influence des « facteurs internes » sur la contextualisation peut permettre d'*agir* sur la situation de gestion pour en améliorer le résultat, je me pose encore la question d'une possibilité d'agir sur le lien négatif entre contextualisation externe et contextualisation interne. Si celui-ci est validé par de nouvelles études de cas, cela signifie-t-il que les instruments ont une durée de vie limitée dans leur capacité à provoquer des apprentissages de gouvernance ? Sinon, des instruments fortement répandus et déjà utilisés peuvent-ils produire des résultats similaires à ceux qui sont en « situation d'innovation », notamment si les acteurs des organisations se donnent la liberté « d'ignorer » les expériences passées et donc cette contextualisation externe ?

---

## CONCLUSION

---

Dans ce chapitre, j'ai présenté une synthèse des résultats des deux études de cas. En faisant tout d'abord la synthèse des apprentissages de gouvernance à la CCPL et à El Hajeb, j'ai construit une définition des apprentissages de gouvernance territoriale selon trois composantes : produire une vision partagée, former et légitimer un collectif, et développer ou réviser une stratégie et des objectifs communs. Ensuite, en faisant la synthèse des processus de contextualisation des principaux instruments d'action publique étudiés, j'ai proposé des hypothèses plus générales quant aux liens entre apprentissages, instruments, contextualisation interne et contextualisation externe. Ces hypothèses peuvent être testées dans des situations de gouvernance territoriale, mais également dans des organisations privées.



# **CHAPITRE ONZE    ANALYSER LES**

## **APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE**

### **TERRITORIALE**

---

J'ai présenté dans le chapitre précédent des propositions théoriques pour la conceptualisation des apprentissages de gouvernance, ainsi que sur les liens entre contextualisation des instruments et apprentissages.

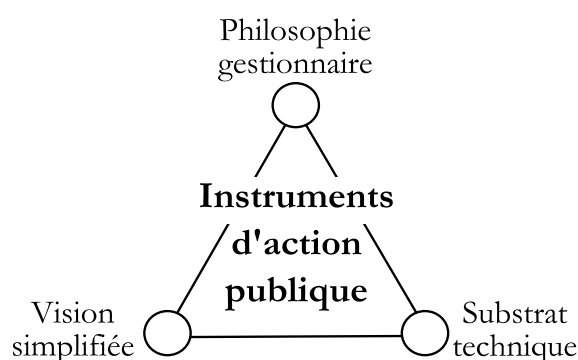
L'objectif de ce chapitre est de proposer une grille d'analyse des apprentissages de gouvernance territoriale. Les éléments utilisés pour la description des situations, de la contextualisation et des apprentissages m'ont permis d'élaborer une grille d'analyse des apprentissages de gouvernance à deux dimensions. D'une part, les apprentissages de gouvernance peuvent être analysés au travers des instruments d'action publique qui vont les provoquer, les mobiliser ou les remettre en question (partie 11.1). Cependant, il existe de nombreuses situations de gouvernance sur les territoires qui n'impliquent pas nécessairement les instruments et dispositifs, mais qui font tout de même appel aux apprentissages de gouvernance ou participent à leur production : il s'agit des formes d'action collective (partie 11.2).

La mobilisation de ces deux « entrées », objet de la conclusion, pour l'analyse des apprentissages de gouvernance dépend à la fois des territoires étudiés, mais également de la méthodologie choisie. Ainsi, il est possible de mobiliser uniquement une analyse par les instruments d'action publique, si l'objectif de la recherche est par exemple la comparaison de ces processus, ou la manière dont un même instrument va être contextualisé sur des territoires différents. À l'inverse, si l'objectif de la recherche est d'analyser de manière compréhensive les apprentissages de gouvernance sur un territoire précis, n'utiliser qu'une analyse par les instruments ne permettra pas de recenser et analyser *tous* les apprentissages de gouvernance en jeu (ou produits) sur le territoire.

## 11.1. ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

J'ai expliqué tout au long de cette thèse que les instruments font l'objet de détournements et de modifications. Il est donc important de comprendre ces processus. J'ai notamment rappelé en chapitre deux le modèle d'Hatchuel et Weil (1992), qui proposent trois composantes des instruments de gestion : la philosophie gestionnaire, la vision simplifiée des relations dans l'organisation, et le substrat technique. J'ai alors repris ce modèle, comme l'ont fait d'abord David (1998) puis Oiry (2009). Je m'inspire ici du cadre conceptuel de Oiry pour modéliser l'instrument selon ces trois dimensions :

FIGURE 11-1 LES TROIS COMPOSANTES DE L'INSTRUMENT SELON HATCHUEL ET WEIL (1992). D'APRÈS OIRY (2009).



### *Dimensions de l'instrument et apprentissages des acteurs*

David (*op. cit.*) a défini le processus de contextualisation de ces instruments comme l'ajustement mutuel entre d'une part la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée portées par l'instrument, et d'autre part la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée qu'ont les acteurs de l'organisation. Or, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, ces instruments vont produire, chez les acteurs impliqués dans leur conception, leur mise en place ou leur usage<sup>63</sup>, des apprentissages qui vont varier en fonction du rapport entre acteurs et instrument :

- Les apprentissages individuels ou routines défensives vont être produits par l'introduction de l'instrument ou par la création d'une nouvelle situation de gestion.

<sup>63</sup> Le Bourhis et Lascoumes (2014) identifient trois « espaces de résistances » aux instruments : l'espace de conception, l'espace d'appropriation, et les publics cibles. De manière symétrique, ces trois espaces sont également les trois espaces d'apprentissages possibles.

Les routines défensives, produits de la résistance (non-enrôlement), peuvent être mises en place.

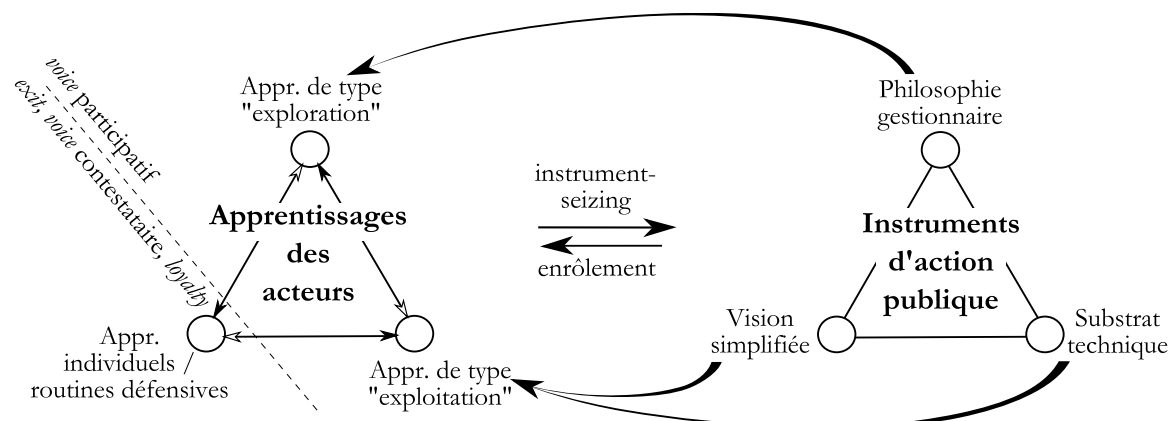
- Lorsque l'enrôlement est efficace, des apprentissages de type « exploitation » seront produits ou initiés. Ce processus va de l'instrument aux acteurs, puisqu'il produit une modification des acteurs par l'instrument. Les apprentissages produits concerneront principalement le *substrat technique* de l'instrument (« apprendre à l'utiliser »), ainsi que la *vision simplifiée des relations* (apprentissage « réflexif »).
- L'*instrument-seizing* à son tour facilitera les apprentissages de type « exploration » (voir partie 10.2.2.2). Ce processus va des acteurs à l'instrument, puisqu'il produit une modification de l'instrument par les acteurs, jusqu'à transformation de l'instrument en dispositif politique. Les apprentissages produits concerneront la production de buts communs, et la révision ou la modification de la *philosophie gestionnaire* de l'organisation ou du collectif.

J'ai montré en chapitre dix que ces apprentissages se font dans un ordre particulier. J'ai notamment précisé que les apprentissages de type « exploration » ne pourront se faire sans apprentissages de type « exploitation », et donc encore moins *avant* eux. Les apprentissages individuels vont pouvoir produire des apprentissages collectifs de type exploitation ou exploration en fonction des stratégies choisies par les acteurs : j'ai présenté en chapitre six une situation d'apprentissages au cours de laquelle les stratégies d'*exit* et de *voice* contestataire ne permettaient pas une bonne contextualisation, mais seulement des routines défensives. La stratégie de *loyalty*, elle, limitait fortement les apprentissages, alors que la stratégie de *voice* participatif assurait la meilleure contextualisation et donc la meilleure possibilité d'apprentissages.

Cependant j'ai également reconnu que ce processus de contextualisation est circulaire. Par conséquent, les apprentissages collectifs produits par une forte contextualisation vont pouvoir, à terme, produire des apprentissages individuels par exemple. La figure 11-2 ci-après présente une modélisation des interactions entre l'instrument et les acteurs, et les apprentissages que ces interactions produisent.



FIGURE 11-2 L'INSTRUMENT, LES ACTEURS ET LEURS STRATÉGIES : APPRENTISSAGES PAR LA CONTEXTUALISATION INTERNE

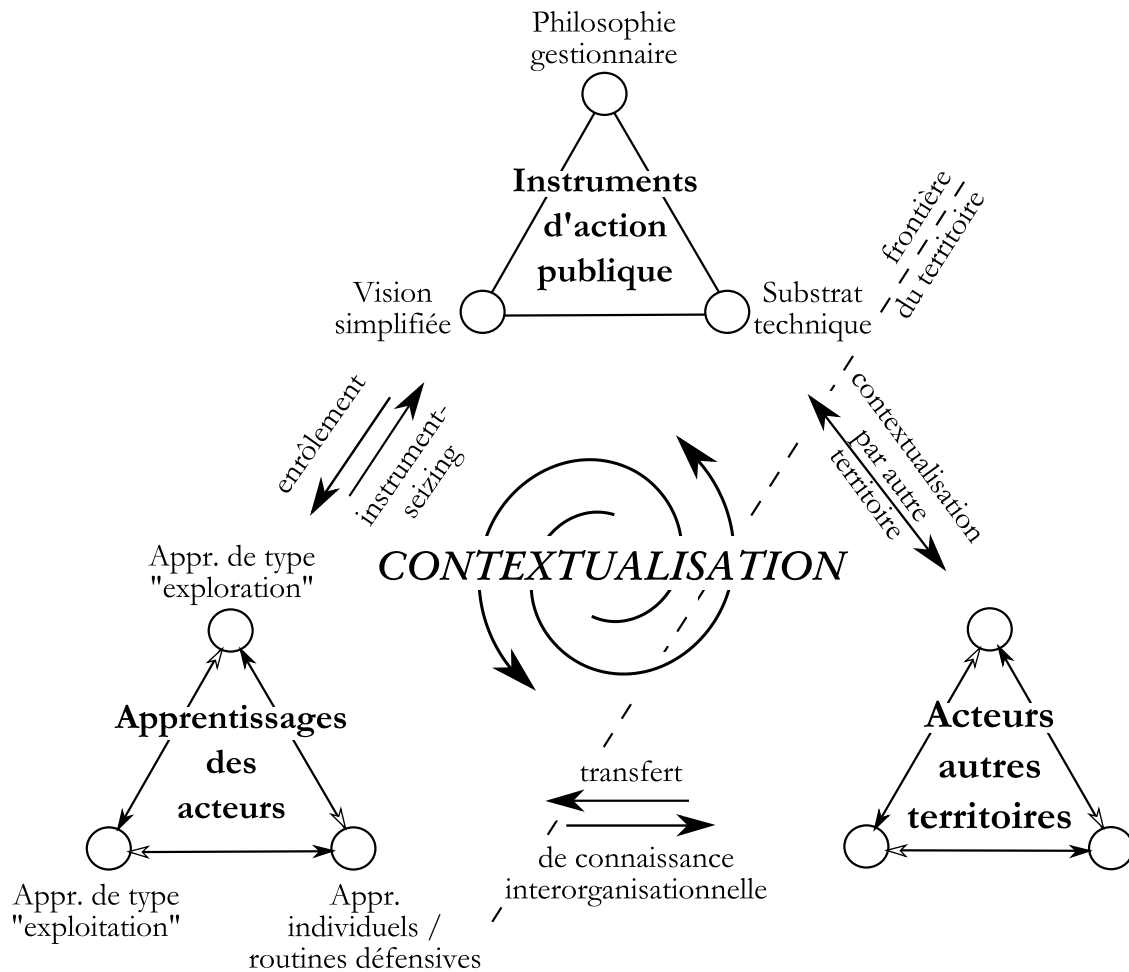


### *Contextualisation interne et externe : un processus « tourbillonnaire »*

J'ai évoqué précédemment le lien entre contextualisation interne et externe, d'abord par les différences en termes d'apprentissages produits qu'un degré faible ou fort de contextualisation externe peut créer. Si une faible contextualisation externe, de manière absolue ou *reconnue*, permet de produire des apprentissages innovants, un fort degré de contextualisation externe reconnue privilégiera le transfert de connaissances d'un territoire à un autre.

J'ai également discuté la poursuite de la contextualisation au-delà de la situation de gestion qui s'inspirera probablement de la contextualisation externe, échangeant avec les autres territoires. Le processus de contextualisation est alors « tourbillonnaire », en opposition au mode « linéaire ». L'analyse compréhensive de ce processus ne peut se faire sans la prise en compte de ce qu'est cet instrument pour les autres territoires. De même, resituer dans le temps les étapes de ce processus, par une analyse de chronique par exemple, permet de comprendre les relations entre apprentissages « innovants » et connaissance transférée d'un territoire à l'autre.

FIGURE 11-3 CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES PAR LA CONTEXTUALISATION DES INSTRUMENTS



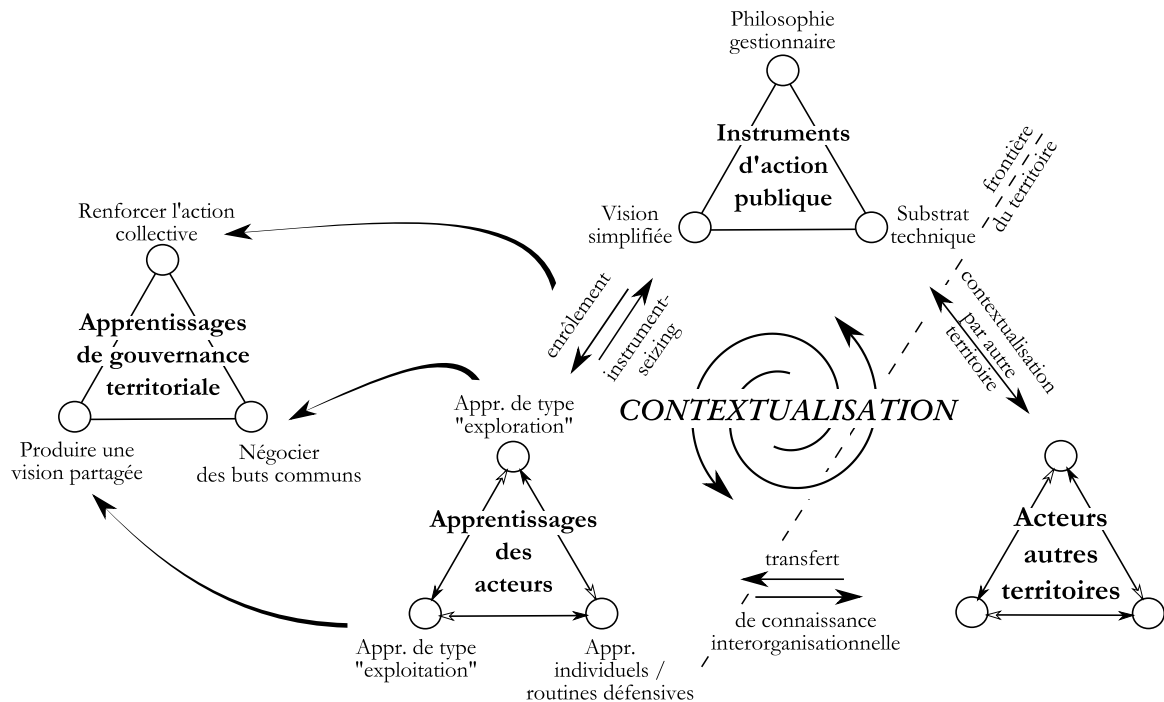
### *Contextualisation et apprentissages de gouvernance territoriale*

Ce processus « tourbillonnaire » de contextualisation des instruments produit donc des apprentissages chez les acteurs impliqués, comme nous l'avons vu. Je n'ai jusqu'ici pas précisé la *nature* de ces apprentissages. Or, dans le contexte du territoire et de la coopération entre acteurs, certains de ces apprentissages sont des apprentissages de gouvernance territoriale, tels que je les ai définis dans le chapitre précédent, c'est-à-dire des « *processus cognitifs et comportementaux qui permettent aux acteurs du territoire de produire une vision partagée de ce territoire, développer une stratégie et des objectifs communs, et former et légitimer l'action collective* ».

Certaines de ces connaissances produites par la contextualisation des instruments d'action publique permettront alors soit de produire une vision partagée, soit de négocier des buts communs et stratégies communes, ou soit de renforcer et légitimer l'action collective. De la même manière que j'ai schématisé les instruments d'action publique par leurs trois

dimensions, je peux schématiser les apprentissages de gouvernance par leurs trois composantes. La figure 11-4 ci-dessous résume alors les liens entre acteurs du territoire, instruments d'action publique et apprentissages de gouvernance, ainsi que les liens avec les autres territoires.

FIGURE 11-4 DE LA CONTEXTUALISATION AUX APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE



Ainsi, nous pouvons imaginer qu'à l'image de l'expérience du SCOT à la CCPL, certains apprentissages de gouvernance seront encouragés de manière spécifique par le processus de contextualisation. Les apprentissages de type « exploitation » amenant à redéfinir la vision simplifiée des relations dans l'organisation, celle-ci invitera alors les acteurs à réfléchir sur la vision et le sens même de cette organisation. C'est ce qu'ont fait les élus de la CCPL par l'apprentissage nommé *sensemaking*. De leur côté, les apprentissages de type « exploration » permettent au collectif de construire et négocier des buts communs en détournant l'instrument, puisqu'ils doivent se mettre d'accord sur la nouvelle portée que cet instrument devenu dispositif aura sur le territoire. À la CCPL, c'est par ce processus d'*instrument-seizing* puis de *sensegiving* que l'objectif commun de protéger les espaces naturels, en limitant notamment l'urbanisation, a été construit et négocié. Enfin, j'imagine que le processus d'enrôlement mais également de négociation est à même de produire des apprentissages permettant de renforcer l'action collective (intéressement, travailler ensemble, etc.).

---

## 11.2. ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES FORMES D'ACTION COLLECTIVE

---

Si les situations de gestion produites par les instruments d'action publique sur le territoire sont des formes d'action collective, elles ne sont pas les seules à produire ou nécessiter des apprentissages de gouvernance. J'ai analysé, dans les deux études de cas présentées précédemment, ces autres formes d'action collective présentes sur le territoire, qu'elles soient peu formalisées (comité de pilotage « agriculture et alimentation locale ») ou au contraire très formalisées et régulées par des statuts ou règles (coopérative, association). J'ai pu analyser les liens entre apprentissages de gouvernance et action collective par trois facteurs propre à cette dernière : les freins qui l'empêchent de fonctionner, les conditions de sa durabilité, et les effets qu'elle produit. J'ai résumé en chapitre dix la synthèse de ces résultats.

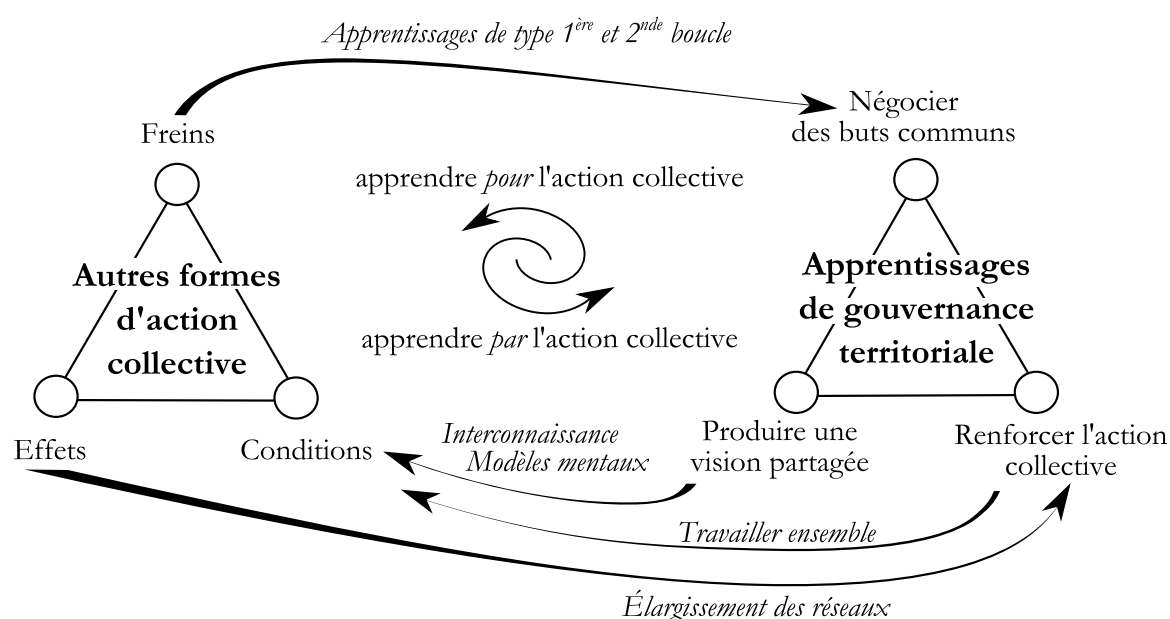
J'ai identifié comme conditions de l'action collective un certain nombre de critères qui sont des apprentissages. C'est bien là l'enjeu de l'étude de ces apprentissages de gouvernance, à savoir comprendre comment l'action collective peut exister de manière durable. Il est apparu que certains apprentissages sont indispensables à toute forme d'action collective, et sont recherchés par les acteurs dans des formes « simples » ou peu formelles de cette action collective. Il s'agit tout d'abord du besoin d'**interconnaissance**, contribuant à la fois à la production de confiance et de langage commun. Ensuite, la création d'un **modèle mental partagé** a été essentielle dans toutes les formes d'action collective repérées, conformément à ce qu'ont observé Senge (2006) et Dieleman (2013). Enfin, la capacité des acteurs à **travailler ensemble** était un besoin majeur pour l'action collective, et donc un apprentissage à produire. Ce sont principalement ces trois apprentissages de gouvernance qui vont constituer ce que j'ai appelé les apprentissages de gouvernance *pour* l'action collective. Pour rappel, ces apprentissages permettent de produire une vision partagée et de renforcer l'action collective, mais ne concernent pas directement la capacité des acteurs à « négocier des buts communs » et « produire une stratégie collective » pour atteindre ceux-ci.

J'ai également montré que la difficulté des acteurs à « négocier des buts communs et élaborer des stratégies collectives » était un des principaux freins à cette action collective. Les apprentissages de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> boucle sont donc indispensables pour conserver l'intéressement des acteurs à l'action collective, et donc assurer également sa durabilité.

Réciproquement, de nombreux apprentissages de gouvernance ont été produits *par* ces formes d'action collective. J'ai identifié comme effets de cette action collective le fait qu'elle permet aux acteurs d'élargir leurs réseaux, et donc de s'insérer dans de nouvelles formes d'action collective. Cet apprentissage permet donc également de « renforcer l'action collective ». J'ai parlé par exemple de la manière dont les agriculteurs de la CCPL ont pu, grâce à une première expérience d'action collective qu'a été le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale », être ensuite invités dans d'autres formes d'action collective mises en place par la CCPL, comme les marchés municipaux, l'évènement « un piano sous les arbres », etc.

Produire une vision partagée, négocier des buts communs, et renforcer l'action collective sont donc les trois formes d'apprentissages de gouvernance qui vont permettre la durabilité des formes d'action collective. Ces relations sont résumées dans la figure 11-5 ci-dessous.

FIGURE 11-5 RELATIONS ENTRE LES FORMES D'ACTION COLLECTIVE ET LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE



Tout comme le processus de contextualisation des instruments est « tourbillonnaire », les liens entre action collective et apprentissages de gouvernance sont récursifs : ainsi que je l'ai expliqué notamment dans le chapitre précédent, c'est bien dans la pratique de l'action collective que sont produits les apprentissages de gouvernance qui renforceront cette dernière.

---

## CONCLUSION

---

Je propose donc un cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance selon deux « entrées » : les formes d'action collective, qui permettent de saisir une variété de situations de gestion et de situations d'apprentissages, et la contextualisation des instruments d'action publique, qui offrent une analyse par la « matérialité » de l'action et donc des apprentissages de gouvernance.

J'ai présenté la manière dont la contextualisation, ce processus « tourbillonnant », peut produire des apprentissages chez les acteurs enrôlés, mais peut également faciliter le transfert de connaissance d'un territoire à l'autre. Ces apprentissages dépendent à la fois de la qualité de l'enrôlement, et donc des stratégies individuelles qu'ils ont choisies, mais également du degré de contextualisation externe reconnue.

Parmi ces apprentissages, plusieurs seront des apprentissages de gouvernance territoriale. Le processus de contextualisation participera notamment à la construction d'une vision partagée du territoire, mais encouragera également les acteurs à négocier des buts communs. La situation de gestion permettra également le renforcement de l'action collective.

J'ai ensuite présenté la manière dont les autres formes d'action collective peuvent produire des apprentissages de gouvernance et en retour se nourrir d'eux. Si la production d'une vision partagée en particulier est une condition à l'action collective, la capacité des acteurs à réviser leurs stratégies (1<sup>ère</sup> boucle) et les objectifs de l'action collective (2<sup>nde</sup> boucle) permet d'en limiter les freins. En retour, les situations d'action collective permettent de renforcer l'action collective, notamment par l'élargissement des réseaux.

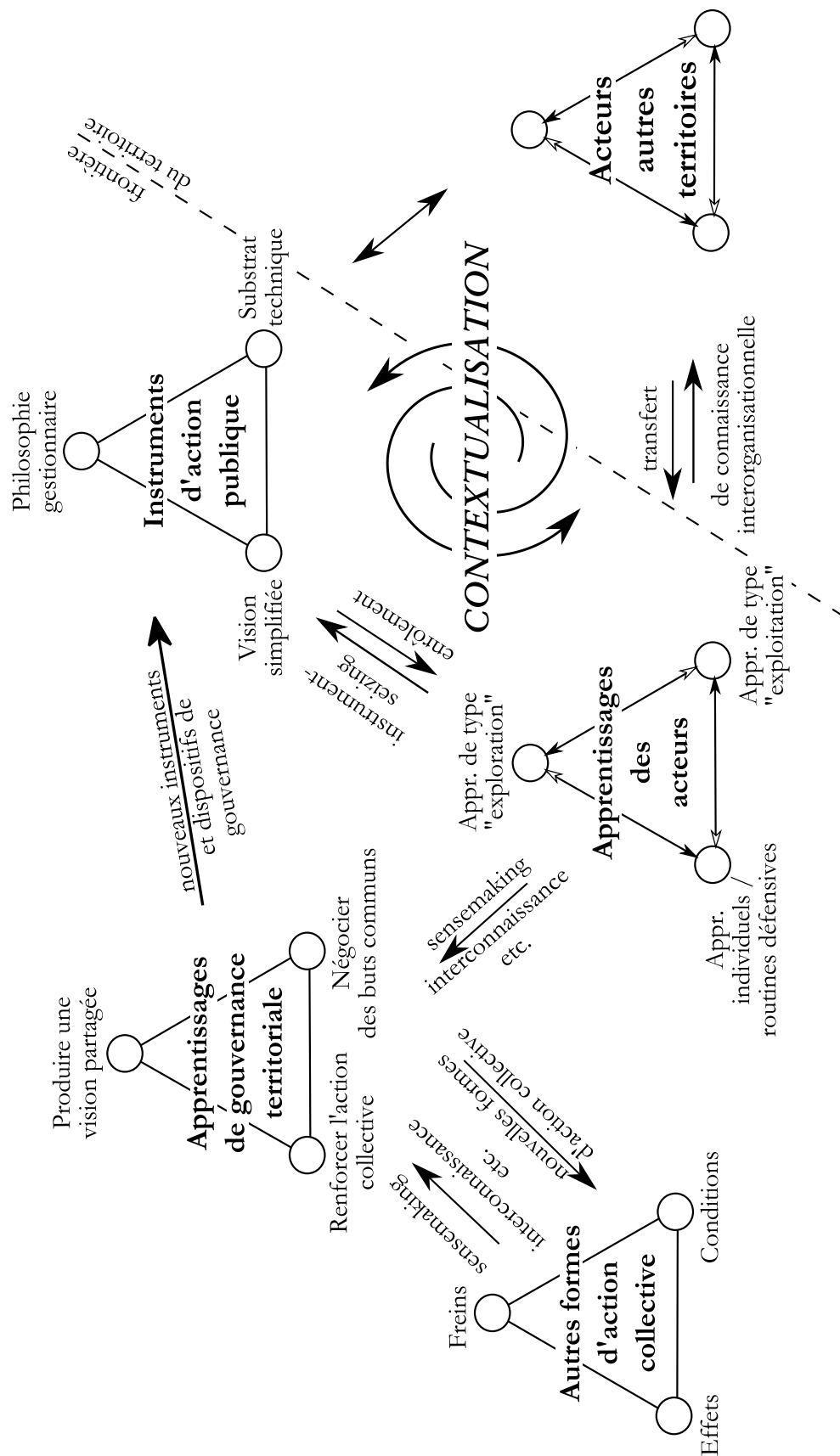
Enfin, il existe un dernier lien entre ces apprentissages de gouvernance et les instruments d'action publique : un territoire *apprenant*<sup>64</sup> est également capable de créer, ou de mettre en place de manière volontaire, ses propres instruments et dispositifs de gouvernance territoriale pour provoquer ces processus d'apprentissages de gouvernance.

Je résume de manière simplifiée par rapport aux schémas individuels la manière dont tous ces éléments sont reliés entre eux ci-après en figure 11-6.

---

<sup>64</sup> En référence à « l'organisation apprenante », entité capable de produire des apprentissages et de faire circuler la connaissance

**FIGURE 11-6 CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE  
TERRITORIALE**



## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

---

Ce travail de recherche avait pour ambition l'étude des apprentissages de gouvernance territoriale dans le contexte des territoires périurbains. L'objectif était de pouvoir comprendre dans quelle mesure ces apprentissages pouvaient permettre à l'agriculture, fragilisée dans ces territoires, de perdurer. Cette thèse est une contribution à un projet de recherche plus large sur la durabilité de l'agriculture périurbaine en Méditerranée (projet DAUME). J'ai établi notamment, après définition de la gouvernance territoriale et construction du cadre théorique sur les apprentissages de gouvernance, deux questions de recherches :

(Q1) Comment les acteurs du territoire apprennent-ils à co-construire ce territoire ?

(Q2) Quelles relations existe-t-il entre apprentissages de gouvernance et contextualisation des instruments d'action publique ?

J'ai tenté de répondre à ces questions dans un paradigme constructiviste radical, en mobilisant deux études de cas, dont l'analyse est faite en partie deux et trois de cet ouvrage. Cette analyse m'a permis de répondre à la question (Q1). Puis, dans la partie quatre, j'ai effectué la synthèse des apprentissages analysés et fait des propositions théoriques qui m'ont permis de répondre de manière hypothétique à la question (Q2). La réponse à ces deux questions m'a enfin permis enfin de définir le concept d'apprentissages de gouvernance, et de créer un cadre conceptuel pour l'analyser.

Je souhaite revenir en particulier sur deux points de cette recherche. Tout d'abord, je vais préciser ci-dessous la manière dont le cadre théorique et le cadre d'analyse ont été construits dans une démarche abductive, en reprenant des exemples pour illustrer mes choix. Ensuite, je reviendrai sur les principaux apports théoriques et empiriques de cette recherche.

---

### **A. RETOUR SUR LA DÉMARCHE ABDUCTIVE**

---

Ce travail de recherche est né d'une idée, celle d'appliquer les théories sur l'apprentissage organisationnel aux questions de gouvernance territoriale, et d'une envie, celle d'explorer ces questions sur les territoires périurbains. Dans le cadre du projet DAUME, étudier les apprentissages sur les territoires constituait un « jalon » à part entière du programme (voir



l'introduction générale). Pourtant, la notion spécifique « d'apprentissages de gouvernance » était au début de cette recherche un concept instable et distant. Il me fallait à la fois construire une définition de ce que j'entendais par apprentissages de gouvernance, mais également mobiliser une grille d'analyse pour identifier ces apprentissages sur les deux terrains. *A priori* les apprentissages territoriaux, bien que proches des apprentissages organisationnels, avaient une particularité : celle de se produire dans des organisations « non hiérarchiques » et où l'État joue encore un rôle de prescripteur important, en particulier via les instruments et les règlements.

C'est par la démarche abductive, faite d'allers-retours, que j'ai trouvé un équilibre dans la progression entre la construction de la définition et du cadre d'analyse. Ma question de recherche initiale, qui était bien une question de *méthode* (« comment analyser et définir les apprentissages de gouvernance ? »), s'est révélée être un véritable travail d'exploration. L'identification du cadrage épistémique m'a donc permis à la fois de comprendre quelle forme les résultats de ce travail prendraient, mais également d'avoir une vision des liens entre ma bibliographie et mes terrains de recherche.

C'est dans cette perspective d'une recherche abductive, dont l'objectif est de produire des *théories intermédiaires*, que j'ai effectué mes premiers entretiens (d'abord au Maroc, puis en France) sans véritable définition des apprentissages de gouvernance, mais plutôt avec une ébauche d'un cadre d'analyse : les concepts rattachés à la gouvernance territoriale d'une part, et les théories générales sur les apprentissages organisationnels d'autre part. Les « contours » de ces terrains (territoires, acteurs, etc.) ont été formalisés par la définition des études de cas. Les sous-études de cas ont été définies *a posteriori*, parce qu'un thème ou un autre paraissait riche ou promettait des résultats intéressants.

Pour ce qui est de la notion de gouvernance territoriale, ce savoir était déjà fortement stabilisé, et le cadre théorique n'a que peu évolué au cours des recherches. Les théories générales sur les apprentissages, en particulier d'Argyris et Schön (2001) d'une part, et de Nonaka et Takeuchi d'autre part (1997) ont été dès le départ mobilisées pour essayer de repérer les apprentissages dans les études de cas. J'ai tout d'abord tenté de comprendre les apprentissages de manière intuitive. Ce n'est que plus tard que j'ai mobilisé la grille proposée par Pesqueux et Durand (2004), lorsque j'ai cherché à décrire et définir ces apprentissages de manière systématique.

En ce qui concerne le cadre d'analyse, ce sont ces premiers entretiens qui m'ont fourni les pistes pour le construire. J'ai senti le rôle des instruments d'action publique dans la production de ces apprentissages parce que les acteurs y faisaient souvent référence. En France, le SCOT était naturellement mentionné car la situation de gestion qu'il avait produite était à l'origine du mythe de « l'espace de respiration ». Comme le disait un des premiers acteurs enquêtés, « *tout part du SCOT* ». Au Maroc, les PCD et Agenda 21 étaient mentionnés fréquemment parce qu'ils sont, je pense, au cœur des représentations qu'ont les acteurs de la gouvernance territoriale : c'est par ces instruments que l'État demande aux acteurs territoriaux de fonctionner selon le paradigme de la gouvernance.

C'est en revenant de cette première période sur le terrain que j'ai donc commencé à construire un véritable cadre théorique entre instruments d'action publique et apprentissages de gouvernance. Les éléments du cadre d'analyse sont quant à eux venus petit à petit, au fil des entretiens. À ce propos, l'outil « analyse de chronique », renseigné au fur et à mesure, a été un véritable guide pour ajuster les questions lors des entretiens. L'entrée par les controverses en particulier m'a poussé à interroger les enjeux individuels des acteurs impliqués dans les situations de gestion. Puis c'est en lisant des articles à propos des travaux de Callon (1986) et de Hirschman (1990), ainsi qu'en discutant avec les chercheurs qui m'entouraient, que j'ai trouvé des éléments pouvant m'aider à comprendre ces enjeux et controverses, à « gratter sous la surface ». À ce titre, les discussions lors des comités de thèse, ou dans les séminaires annuels du projet DAUME, m'ont permis de confronter des idées, alimenter ce « cadre d'analyse », etc. C'est lors du comité de thèse de deuxième année, par exemple, que plusieurs membres ont fait la remarque d'une forte hétérogénéité des deux terrains : l'investigation sur le terrain marocain sortait de la problématique de thèse utilisée jusque là. Il a donc fallu reconstruire toute la problématique !

La mobilisation du concept de *contextualisation*, créé par David (1998) puis enrichi par Rouquet (2011), a été également « stabilisée » de manière assez tardive. C'est d'abord sur le terrain que j'ai ressenti ce lien fort entre instrument et acteurs, cette idée d'un processus de transformation non pas unilatéral mais bien réciproque. Le cadre de David m'a alors permis de rattacher des concepts à ces processus, pour comprendre leurs relations avec les apprentissages produits.

Enfin, certains éléments d'analyse sont venus véritablement au moment du codage, lorsqu'il s'est avéré que les codes fournis uniquement par le cadre préconstruit ne permettaient pas de rendre compte de la richesse que contenaient les retranscriptions d'entretiens.

L'analyse détaillée des deux études de cas et de leurs sous-cas m'a ensuite menée à élaborer une synthèse des apprentissages de gouvernance identifiés, et des propositions théoriques qui sont, je pense, la véritable contribution de cette thèse.

---

## B. CONTRIBUTIONS DE LA THÈSE

---

### Apports théoriques

---

#### *Une définition du concept d'apprentissages de gouvernance*

Les principaux apports théoriques de cette thèse ont été présentés en chapitre dix. Ils concernent tout d'abord la construction d'une définition des apprentissages de gouvernance, qui sont « **les processus cognitifs et comportementaux qui permettent aux acteurs du territoire de produire une vision partagée de ce territoire, de former un collectif et de développer, et de négocier une stratégie et des objectifs communs** ». Un certain nombre d'apprentissages de gouvernance identifiés dans les études de cas ont été ainsi répertoriés et classés dans les trois types d'objectifs : les apprentissages de *sensemaking*, d'interconnaissance et de *sensegiving* permettent de produire une vision partagée du territoire ; la capacité à travailler ensemble, produire de l'intéressement et intégrer les principes de gouvernance permettent de former ou légitimer un collectif ; enfin, la capacité à négocier un objectif (apprentissage de type 2<sup>nd</sup>e boucle), réviser une stratégie (apprentissage de type 1<sup>ère</sup> boucle) et l'*instrument-seizing* permettent de développer une stratégie et des objectifs communs.

J'ai insisté sur les apprentissages qui me paraissaient notamment indispensables à toute forme d'action collective : le besoin d'interconnaissance, le partage d'un modèle mental et la capacité à travailler ensemble. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive. J'ai surtout montré que le lien entre apprentissages de gouvernance et action collective est circulaire : si certains apprentissages sont indispensables (apprendre *pour* l'action collective), ils seront également produits, diffusés par celle-ci (apprendre *par* l'action collective), et ils renforceront l'action à leur tour.

Cette définition du concept d'apprentissages de gouvernance m'a permis de me détacher de la définition « temporaire » des apprentissages de gouvernance proposée en chapitre deux

pour donner une définition ancrée non pas dans la revue de la littérature, mais dans un va-et-vient entre théories et observations empiriques.

*Une « théorie intermédiaire » pour les apprentissages produits par les processus de contextualisation interne et externe*

Ensuite, j'ai proposé des hypothèses pour l'analyse des processus de contextualisation des instruments, notamment leur lien avec les apprentissages, à la fois en termes de contextualisation interne et de contextualisation externe (David, 1998 ; Rouquet, 2011). J'ai pu construire, toujours sous forme d'hypothèses, des relations positives ou négatives entre le processus d'enrôlement, d'*instrument-seizing*, la modification de la philosophie gestionnaire et de la vision simplifiée des relations, la contextualisation interne et externe. Je propose par exemple l'idée selon laquelle l'enrôlement dans la situation de gestion permettra aux acteurs de se laisser « transformer » par l'instrument, pour produire des apprentissages de type « exploitation », notamment en lien avec le substrat technique et la vision simplifiée des relations qui sont tous les deux contenus dans l'instrument. La capacité d'*instrument-seizing*, elle, conditionne des apprentissages de type « exploration », notamment en lien avec la philosophie gestionnaire de l'instrument, mais également des apprentissages de seconde boucle.

J'ai également établi les liens possibles entre degré de contextualisation interne, degré de contextualisation externe *reconnue* et type de connaissance produite : un faible degré de contextualisation externe reconnue favoriserait des apprentissages innovants (création de nouvelle connaissance) et fortement ancrés ou *situés* dans la situation (Lave & Wenger, 1991), alors qu'un fort degré de contextualisation externe reconnue favoriserait plutôt le transfert de connaissance d'une organisation à l'autre (Nonaka & Takeuchi, 1997).

J'ai tenté de définir ces relations de manière générale, en me distançant du contexte de la gouvernance territoriale, pour que les hypothèses puissent être testées dans des situations variées, y compris dans les organisations privées. Ces hypothèses permettent de répondre de manière intermédiaire ou temporaire à la question **(Q2)**, à savoir « quelles relations existe-t-il entre apprentissages de gouvernance et contextualisation des instruments d'action publique ? ».

### *Un cadre conceptuel pour l'analyse des apprentissages de gouvernance*

Cette définition des apprentissages de gouvernance et ces propositions théoriques m'ont enfin permis de construire un cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance, à la fois par les instruments et dispositifs de la gouvernance, mais également par les formes d'action collective. Ce cadre permet d'aborder plusieurs objets de recherche, selon que l'on souhaite étudier les relations entre apprentissages, stratégies individuelles et contextualisation des instruments d'action publique, ou de manière plus générale les synergies existantes entre d'autres formes d'action collective et les apprentissages de gouvernance. Ce cadre me permet de relier entre eux, de manière plus précise, les éléments du cadre théorique et du cadre d'analyse. J'ai par exemple relié les stratégies individuelles (Hirschman, 1990), dont j'ai enrichi la théorie en proposant une distinction entre deux types de *voice* (*voice* participatif, *voice* contestataire), avec les types d'apprentissages produits dans le processus de contextualisation interne (David, 1998) des instruments d'action publique. J'ai également relié les différents éléments de l'instrument (substrat technique, philosophie gestionnaire, vision simplifiée des relations) tels que décrits par Hatchuel et Weil (1992) avec les types d'apprentissages produits par ce processus de contextualisation, pour ensuite relier ceux-ci avec les types d'apprentissages de gouvernance tels que je les ai définis dans le chapitre dix.

### Apports empiriques

---

J'ai présenté en premier chapitre l'étude des apprentissages de gouvernance comme un enjeu pour les territoires, en particulier pour les territoires périurbains. Comprendre les processus de formation d'apprentissages permet de comprendre comment ceux-ci peuvent « s'activer ». C'est là que se place la subtile frontière théorique entre les questions de recherche concernant « les apprentissages organisationnels » et celles concernant « l'organisation apprenante ». Ainsi, pour rendre les savoirs produits dans ce travail de recherche « actionnables », il manque à mon sens cette étape : la transposition du cadre de référence, qui modifierait la question de recherche de « comment les apprentissages de gouvernance sont-ils produits ? » à « comment peut-on *provoquer* les apprentissages de gouvernance ? ». J'ai déjà construit les pistes d'une telle recherche en m'interrogeant systématiquement sur le *déclencheur* de l'apprentissage, ainsi que sur sa durabilité. Pourtant, je pense que cette question mérite vraiment une investigation plus profonde.

### *Vers une meilleure compréhension des situations de gestion produites par les instruments*

En revanche, l'étude de la contextualisation des instruments d'action publique fournit des pistes d'action pour les acteurs du territoire. Si les situations de gestion que les instruments produisent peuvent paraître « imposées » (comme c'était le cas du SCOT) ou « inutiles », le cadre d'analyse proposé permet de comprendre quels sont les choix auxquels les acteurs du territoire font face. Ainsi, en approfondissant le modèle de Rouquet (2011), j'ai présenté l'idée selon laquelle la contextualisation externe des instruments ne va véritablement jouer un rôle sur les apprentissages que si elle est *reconnue* par les acteurs. Ce modèle se traduit sur les territoires par un véritable *choix* auxquels les acteurs font face. D'un côté, ils peuvent choisir d'ignorer complètement les expériences des territoires voisins, pour se trouver en situation totale d'exploration, et ainsi espérer produire des connaissances déjà très ancrées dans le territoire. De l'autre côté, les acteurs peuvent choisir de reconnaître totalement les expériences des autres territoires et « importer » la connaissance ainsi produite. Si le premier choix semble garantir une production d'apprentissages innovante et « sur mesure », le deuxième choix est sans doute moins risqué.

Si ces deux choix paraissent extrêmes, ils peuvent cependant éclairer les acteurs du territoire sur de nombreux aspects auxquels ceux-ci sont confrontés. Nous pouvons par exemple nous questionner sur la place et le rôle des bureaux d'études dans ces situations de gestion : s'ils sont un gain de temps, quel est le compromis que réalisent les acteurs du territoire en termes d'apprentissages et de connaissance en faisant appel à des solutions « extérieures » ? J'ai par exemple montré à El Hajeb que l'intervention trop « lourde » des bureaux d'études techniques pouvait empêcher la contextualisation des instruments et donc les apprentissages de gouvernance.

Un autre apport de ce travail de recherche est peut-être la mise en perspectives que l'étude des stratégies individuelles peut apporter aux acteurs du territoire. À la Communauté de Communes du Pays de Lunel, les fortes controverses entre les élus lors de l'élaboration du SCOT ont marqué certains acteurs, et ont été vécues comme problématiques particulièrement par les employés accompagnateurs. Or, j'ai montré que ce sont précisément ces controverses qui ont produit les apprentissages de gouvernance et le mythe du territoire. J'ai également déterminé que ces situations de controverses produisent des apprentissages et une contextualisation plus forts chez les acteurs véritablement impliqués dans les débats.

*Les apprentissages de gouvernance territoriale pour une agriculture périurbaine durable*

Dans le cadre du projet DAUME, j'ai centré l'étude des apprentissages de gouvernance dans un contexte particulier : celui de la durabilité de l'agriculture en territoire périurbain. Comment la construction du concept d'apprentissages de gouvernance a-t-elle pu rendre compte des conditions de durabilité de cette agriculture ? C'est principalement en montrant que les apprentissages des acteurs du territoire sont limités par le « cadre d'action » dans lequel ils raisonnent que j'ai pu mettre en évidence les limites d'une intégration ville-agriculture, et donc les apprentissages ou transferts de connaissance nécessaires. À la CCPL, j'ai montré que le projet politique de la Communauté de Communes de protéger les espaces naturels et soutenir l'agriculture est fortement limité par l'utilisation que font les élus des PLU à l'échelle de leur commune. Le transfert de connaissance d'une échelle intercommunale à une échelle communale semble donc être limité, et des apprentissages supplémentaires sont nécessaires pour lever ces barrières. J'ai précisé que l'enjeu n'est pas tant le transfert de connaissance d'un individu à un autre, mais la capacité des élus à mobiliser un type de connaissance dans des situations de gestion diverses. À El Hajeb, j'ai montré que si, du côté de la ville, la prise en compte des agriculteurs et des espaces agricoles dans les instruments et dans les politiques urbaines n'est pas une évidence, des apprentissages de gouvernance sont nécessaires pour permettre cette intégration. La capacité des acteurs à contextualiser les instruments d'action publique par exemple semble être un enjeu fort pour l'agriculture durable. Dans cette optique, les capacités d'enrôlement et d'*instrument-seizing* notamment paraissent indispensables. Parallèlement, si l'agriculture est absente des questions de développement dans les villes, c'est-à-dire que la *durabilité territoriale* de l'agriculture n'est pas prise en compte par les politiques publiques locales, se pose alors la question de la capacité des agriculteurs à former des collectif, c'est-à-dire leur capacité à développer la *durabilité interne* de l'agriculture face à ces politiques. Là encore, la problématique du cloisonnement des logiques d'action se fait sentir : des apprentissages sont nécessaires pour permettre aux agriculteurs de passer d'un raisonnement à l'échelle de leur exploitation, à un raisonnement à l'échelle du collectif. Cependant ma connaissance du terrain ne me permet pas de tirer de conclusions quant à la capacité des acteurs, qu'ils soient urbains ou ruraux, à intégrer l'agriculture dans le développement urbain. À la CCPL, l'identité agricole du territoire a été instrumentalisée pour s'opposer aux projets des territoires voisins. La question se pose alors : quels déclencheurs existent, à El Hajeb, pour transformer l'agriculture en « opportunité » pour le territoire ?

---

## C. LIMITES ET PERSPECTIVES POUR LE CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE

---

Je souhaite dans cette section aborder deux types de limites. Tout d'abord, je présenterai les « limites empiriques » de ce travail de recherche, c'est-à-dire les limites attenantes aux terrains d'étude, à la récolte des données, et au traitement de celles-ci. Enfin, je présenterai les limites du cadre théorique et du cadre d'analyse, ainsi que les perspectives que cela ouvre pour le cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance.

### Limites empiriques

---

Comment juger la qualité d'un travail de recherche qualitative, de surcroît exploratoire ? J'avais défini en chapitre trois les formes de légitimation du savoir produit dans le cadre d'un paradigme constructiviste radical. J'avais notamment insisté sur le fait que la *rigueur* méthodologique constitue la principale forme de légitimation. Je ne reviendrai pas sur la question de l'adéquation entre question de recherche et cadre épistémique : je pense les avoir suffisamment détaillés en chapitre trois. J'espère avoir également convaincu le lecteur quant à la pertinence de mon cadre théorique et de mon cadre d'analyse pour fournir un cadre de pensée par rapport aux questions de recherche.

Je souhaite en revanche revenir plus particulièrement sur la rigueur du travail qualitatif que j'ai fourni. J'ai résumé, en chapitre trois, les trois risques que mentionne Dumez (2012) par rapport à la recherche qualitative, à savoir le « risque des acteurs abstraits », le « risque de méconnaissance du phénomène d'équifinalité », et enfin le « risque de circularité ». Concernant le premier risque, j'espère avoir rendu ce rapport de recherche vivant par les descriptions, et notamment les extraits d'entretiens, qui permettent d'illustrer les résultats présentés en partie deux et trois.

Concernant le deuxième risque, il est fort probable que d'autres théories, en particulier dans les disciplines proches des sciences de gestion (économie, sociologie), auraient pu fournir d'autres angles d'analyse des mêmes phénomènes. Ces questions sont, je pense, des limites d'ordre théorique, que j'aborderai dans la partie suivante.

Concernant le troisième risque, Dumez lui-même précise qu'il est un risque dont tout chercheur, qu'il soit débutant ou aguerri, doit avoir conscience lorsqu'il analyse ses données.



Il parle donc non pas de se « protéger » contre ce risque mais de le « gérer », insistant sur le fait qu'une incertitude planera toujours. J'espère avoir, dans le processus de récolte puis de codage des données, su garder un esprit suffisamment ouvert pour me libérer du cadre théorique et rester ouverte aux « faits étonnants ». Je ne prétends pourtant pas avoir effectué une recherche exhaustive, ni dans la récolte, ni dans l'analyse de ces données. J'ai par exemple insisté sur le fait que les formes d'action collective répertoriées ne sont pas exhaustives, mais sont celles qui ont été mentionnées par les acteurs interrogés, ou vers lesquelles les pistes de recherche m'ont orienté. De même, j'estime qu'il m'a été difficile de réussir à coder de manière intégrale la richesse des données que j'avais à ma disposition. Il est donc possible que je sois passée à côté d'un « fait étonnant ». C'est peut-être la spécificité des recherches exploratoires. Cependant, je ne pense pas que cela invalide les résultats présentés dans ce rapport.

Enfin, concernant le travail de terrain à proprement parler, je n'ai pas tenté d'arriver à ce que certains chercheurs nomment la « saturation » des données, pour laquelle certains sont capables de fournir des algorithmes mesurant l'asymptote « fixant » un tel but. Au contraire, lorsque j'ai pris la décision d'arrêter le travail de collecte des données, j'ai émis des doutes quant à la quantité de données que j'avais déjà en ma possession : serait-elle suffisante ? Si je pense que de nouveaux entretiens avec d'autres acteurs locaux n'auraient pas pu apporter plus d'information, de « matériau », je pense en revanche que la triangulation de mes données aurait pu être plus précise. J'ai répertorié et classé, pour chaque terrain, les différents types de données récoltées. Je pense en ce sens que l'analyse des différents types de données a plus souvent été abordée pour compléter un manque que pour confirmer ou valider d'autres données. J'ai parfois réussi à montrer que l'analyse des documents pouvait confirmer l'analyse par les entretiens, mais pas de manière systématique.

Mais tout travail de recherche doit avoir une fin. Quelles que soient les limites empiriques de cette thèse, j'ai avant tout eu l'ambition d'effectuer un travail exploratoire, pour produire par abduction des théories intermédiaires. J'espère en ce sens que de futures recherches me permettront de les tester dans un processus de recherche déductif.

### Limites théoriques et perspectives

---

En rédigeant le chapitre six de cette thèse, j'ai déjà laissé apparaître les limites du cadre théorique et du cadre d'analyse, en particulier pour comprendre la durabilité des apprentissages et des connaissances, et leur transfert hors des situations de gestion. Dans la

sous-partie 6.3.3, p. 232, je posais des interrogations sur l'incapacité des élus à transférer les apprentissages produits d'une arène à une autre. Je pense que les théories qui abordent le champ de l'apprentissage et de la connaissance par la question des *transferts* pourraient apporter des réponses quant aux conditions de ces derniers, ainsi que les barrières existantes. Enfin, j'ai abordé de nombreuses fois les questions de proximité géographique et organisationnelle, sans vraiment mobiliser dans mon cadre d'analyse les théories à disposition pour comprendre les liens entre apprentissages et proximité.

Comme annoncé dans la section précédente, une autre question importante concerne le risque de « circularité ». J'ai défini les apprentissages de gouvernance comme « le processus qui permet aux acteurs de produire une vision partagée, former un collectif et développer une stratégie et des objectifs communs » en classant les apprentissages répertoriés sur le terrain. Cette liste non exhaustive construite à partir des résultats empiriques et de la littérature sur la gouvernance illustrerait en fait, comme je l'ai fait pressentir précédemment, ce que sont les apprentissages de gouvernance : rien d'autre que des apprentissages organisationnels transposés à un autre paradigme. Si je remplace la gouvernance territoriale par la gouvernance d'entreprise, nous retrouvons de manière relativement forte les mêmes apprentissages nécessaires à la conduite de l'organisation : la production d'une vision partagée n'est autre que la construction d'une « identité de l'organisation » ; la formation du collectif contient les règles de travail ou la « culture d'entreprise » ; enfin, nous reconnaissons dans le développement d'une stratégie et d'objectifs les apprentissages en première et seconde boucle d'Argyris et Schön.

Comment expliquer ces résultats ? La réponse est, je pense, au croisement de deux processus. D'une part, j'ai discuté dans le premier chapitre les origines du concept de gouvernance territoriale, apparu comme « pansement » aux défaillances du *New Public Management*. Ce concept de gouvernance est en fait lui aussi bien né dans les organisations privées (« gouvernance d'entreprise »), transposé aux besoins du territoire. Retrouver ces similarités dans les apprentissages, qui se retrouvent également transposables du privé vers le « public » – ou dans les arènes publiques, privées ou publique-privées du territoire – témoignerait de la « managérialisation » de la vie publique en général, et de la gestion des territoires en particulier. Celle-ci se retrouve dans les concepts de « marketing territorial », l'utilisation des analyses SWOT<sup>65</sup>, mais surtout dans la vision du territoire comme d'une organisation

---

<sup>65</sup> Ou « strengths, weaknesses, opportunities and threats », soit « forces, faiblesses, opportunités et menaces ».

possédant des ressources, des « avantages compétitifs », et étant en compétition avec les territoires voisins.

De l'autre côté, ce résultat traduit peut-être ce qui ressemble fortement au « risque de circularité » discuté en chapitre trois (Dumez 2013). Les sciences de gestion ont d'abord été produites dans les organisations privées, et de nombreuses théories de la gestion publique s'inspirent ou puisent en tout cas dans les théories produites pour les organisations privées. Les théories sur les apprentissages ne sont pas épargnées : j'ai fait, en chapitre deux, l'état de l'art des théories de l'apprentissage employées sur le secteur public. Les auteurs s'emploient alors à utiliser les théories dans un nouveau contexte, puis à comparer avec le contexte privé pour en tirer des différences, des « spécificités ». J'ai moi-même construit mon cadre d'analyse à partir de théories produites dans les organisations privées, notamment par rapport aux apprentissages, mais aussi et surtout en assimilant le territoire à une organisation. Il paraît donc évident que les modèles que j'avais en tête, lorsque j'ai conduit et analysé les entretiens, ont suffisamment influencé ma lecture des situations pour que transparaissent de manière prioritaire ces apprentissages.

Comment élargir alors le modèle pour en faire non pas une « transposition » des théories du secteur privé, mais une théorie à part entière qui tient compte de la richesse et de la complexité des rapports entre les acteurs lorsqu'ils sont empreints d'enjeux politiques et sociaux bien spécifiques, notamment dans le contexte des territoires périurbains ? C'est peut-être dans le chapitre six que j'ai pu élargir le plus ce modèle, et prendre mes distances avec l'idée d'un « territoire apprenant » comme le serait une organisation. J'ai introduit dans ce chapitre les notions de controverses, de jeux de pouvoirs et de stratégies individuelles sous-jacents aux apprentissages. C'est peut-être dans cette exploration que pointent les signes de différences fondamentales entre « apprentissages organisationnels » et « apprentissages territoriaux », par exemple dans les situations bien particulières vécues par les élus qui ne peuvent choisir de stratégie « d'exit » sans devoir les négocier, notamment avec d'autres Communautés de Communes et le préfet. En ce sens, ce qui différencie bien les territoires des organisations privées, c'est la manière dont le pouvoir est organisé. Nous ne pouvons alors ignorer la place et l'importance du pouvoir, et sa relation étroite avec le savoir produit par les apprentissages de gouvernance.

Foucault, déjà, montrait le lien fondamental entre savoir et pouvoir, dont la relation construisait ce qu'il appelait des « régimes de vérité » :

*« La vérité est liée circulairement à des systèmes de pouvoir qui la produisent et la soutiennent et à des effets de pouvoir qu'elle induit et qui la reconduisent » (Foucault, 2001, p. 160).*

*« Chaque société a son régime de vérité, sa politique générale de la vérité : c'est-à-dire les types de discours qu'elle accueille et fait fonctionner comme vrais » (Foucault, 2001, p. 158).*

Ce régime de vérité paraît proche de ce que March, Hatchuel ou Weick appellent respectivement « mythe organisationnel », « mythe rationnel » et « mythe cartographique ». La production d'une traduction ou interprétation du territoire, au propre dans notre cas, au figuré chez Weick, n'est autre que l'articulation entre les systèmes de pouvoir et les savoirs produits. C'est également cette articulation qu'Hatchuel et Weil mettent en évidence dans leur lecture des instruments de gestion. La philosophie gestionnaire et la vision simplifiée des relations que ces derniers portent sont véhiculées, transmises et ancrées dans l'organisation par la contextualisation. Les instruments de gestion une fois contextualisés sont donc bien des dispositifs de « régimes de vérité » dans les organisations. La question n'est pas alors de savoir simplement quels savoirs sont produits sur le territoire, mais comment sont produits ces « mythes », quelles relations ils produisent entre savoirs qui les construisent et pouvoirs, et comment les instruments d'action publique contribuent à ces processus. De manière plus pragmatique, Chiapello et Gilbert résument :

*« Le pouvoir produit du savoir qui produit du pouvoir. Il s'agit de chercher derrière toute forme de savoir le pouvoir qui l'a produit, et le pouvoir qu'il permet, et de chercher derrière tout exercice du pouvoir, au travers de dispositifs, les savoirs que ces derniers permettent et qui les fondent » (Chiapello et Gilbert, 2012, p. 77).*

Ainsi, dans l'étude de cas à la CCPL, je proposais dans le chapitre six une analyse des stratégies individuelles des élus du bureau ayant amené à la création du mythe de l'espace de respiration. L'analyse de la gouvernance par ses apprentissages permet donc de comprendre les jeux de pouvoir dissimulés derrière l'apparent « consensus » du mythe. Le maire de la ville-centre de Lunel, ville fortement urbanisée et souhaitant privilégier des dynamiques de création d'emploi plutôt que la protection des espaces verts, s'est vu contraint d'adopter ce mythe qu'il ne reconnaissait pas forcément pour pouvoir tout de même peser dans les débats

et participer à la construction du SCOT. De la même manière, j'ai montré dans le chapitre cinq que la genèse du mythe de l'espace de respiration, ce « régime de vérité », vient bien d'un rapport de pouvoir entre le territoire et son voisin.

Finalement, c'est peut-être ce que donne à voir l'apport d'une approche par les apprentissages pour comprendre les mécanismes de gouvernance territoriale : en comprenant comment les savoirs sont produits, par les processus d'apprentissages qui les forment, et par qui ils sont détenus, nous pouvons comprendre où se situe véritablement le pouvoir au sein de ce système. Se représenter l'idée de la gouvernance territoriale comme un mode de gestion du territoire où règne la recherche du consensus dénote une ignorance des mécanismes sous-jacents de cette négociation. En étudiant les apprentissages produits, et surtout qui a eu l'opportunité de les produire, nous comprenons qui sont les acteurs du territoire qui détiennent le pouvoir de produire les futurs « régimes de vérité ». Figuière et Rocca précisent :

*Si le recours à la notion de gouvernance permet bien de rendre compte de modes de coordination spécifiques, ces derniers sont régulièrement idéalisés par la littérature [...]. On a souvent tendance, en effet, à se féliciter que de nouveaux acteurs, issus de la société civile, soient désormais associés au traditionnel diptyque État-marché, public-privé. Néanmoins, la présence autour de la table ne constitue en rien une garantie de la symétrie de pouvoir, pas plus que la préservation de l'objectif ultime que constitue l'intérêt général, comme le soulignait Chavagneux dès 1997 (p. 80) : « en mettant l'accent sur la multiplicité des acteurs et sur la participation des différentes composantes de la société, la "gouvernance" pose une base de réflexion utile pour la régulation du système économique et politique (...). Pourtant, elle laisse de côté les phénomènes de domination, l'ingouvernabilité de pans entiers de la société (...) le sort de ceux qui n'y participent pas et la finalité globale de la "gouvernabilité" ainsi établie. » (Figuière et Rocca, 2012)*

Cette lecture entre gouvernance, pouvoir et savoir nous permet également de comprendre les comportements de ces acteurs « laissés de côté ». Ainsi, si la majorité des élus de Sebâa Ayoune, au Maroc, n'ont pas réalisé d'apprentissages de gouvernance lors de l'expérience de l'Agenda 21, n'est-ce pas peut-être le signe d'un refus de leur part de reconnaître la légitimité

de ces savoirs et donc du pouvoir qui les portait ? Le cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance gagnerait donc à approfondir ces notions de « résistance » ou de « routines défensives » non pas comme une simple « peur du changement » ou pire, une « incapacité d'apprendre », mais bien comme une lutte au sein du territoire entre régimes de vérité et une tentative de la part de ces acteurs de conserver des « marges de manœuvre » (Crozier et Friedberg, 2014) face à ceux-ci.



## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

---

ADGER W.N., 2010, « Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change », dans *Der Klimawandel*, Voss M. (dir.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 327-345.

AGGERI F., HATCHUEL A., 1997, « Les instruments de l'apprentissage », dans *Du mode d'existence des outils de gestion*, Moisdon J. C. (dir.), p. 216-247.

AGGERI F., LABATUT J., 2010, « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, 13, 3, p. 5-37.

AGGERI F., PEZET E., ABRASSART C., ACQUIER A., 2005, *Organiser le développement durable : Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, Vuibert, 278 p.

AKESBI N., 2012, « Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine : Le Plan Maroc Vert », *New Medit*, 11, 2, p. 12-23.

AKESBI N., 2013, « L'Agriculture marocaine, entre les contraintes de la dépendance alimentaire et les exigences de la régulation sociale », *Maghreb - Machrek*, n° 215, 1, p. 31-56.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 1988, « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, pp. 4-17 & 14-19.

ANDREWS R., COWELL R., DOWNE J., MARTIN S., TURNER D., 2008, « Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging, Educating and Empowering Local Citizens », *Local Government Studies*, 34, 4, p. 489-507.

ARGOTE L., 2013, « Organization Learning : A Theoretical Framework », dans *Organizational Learning*, Argote L. (dir.), Springer US, p. 31-56.

ARGOTE L., MIRON-SPEKTOR E., 2011, « Organizational Learning: From Experience to Knowledge », *Organization Science*, 22, 5, p. 1123-1137.

ARGYRIS C., SCHÖN D.A., 2001, *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, De Boeck Supérieur, 388 p.

ARMITAGE D., MARSCHKE M., PLUMMER R., 2008, « Adaptive co-management and the paradox of learning », *Global Environmental Change*, 18, 1, p. 86-98.

ARNAUD N., 2010, « Étudier, relever et analyser la communication organisationnelle en situation de gestion, ou comment accéder à la conversation et aux textes », *Communication et organisation*, 32, p. 168-191.

AUBRY C., RAMAMONJISOA J., RAKOTONDRAIBE J., DABAT M.-H., RAKOTOARISOA J., RABEHARISOA L., OTHERS, 2005, « Multifonctionnalités de l'agriculture dans les territoires périurbains : émergence et reconnaissance de fonctions à Antananarivo (Madagascar) », *Les cahiers de la Multifonctionnalité*, 8, p. 17-31.



## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUBRY C., RAMAMONJISOA J., DABAT M.-H., RAKOTOARISOA J., RAKOTONDRAIBE J., RABEHARISOA L., 2012, « Urban agriculture and land use in cities: An approach with the multi-functionality and sustainability concepts in the case of Antananarivo (Madagascar) », *Land Use Policy*, 29, 2, p. 429-439.
- AURIAC F., BRUNET R., 1986, *Espaces, jeux et enjeux*, Fayard & Fondation Diderot, 343 p.
- AVENIER M.-J., GAVARD-PERRET M.-L., 2008, « Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique », dans *Méthodologie de la recherche : réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Gavard-Perret M.-L. et al. (dir), Paris, Pearson Education France, p. 5-45.
- AVENIER M.-J., SCHMITT C., 2007, *La construction de savoirs pour l'action*, Editions L'Harmattan, 245 p.
- AVENIER M.-J., THOMAS C., 2013, « Designing a qualitative research project consistent with its explicit or implicit epistemological framework », EURAM 2103 Colloquium, 26th-29th June, Istanbul, Turkey, 29 p.
- BAJOIT G., 1988, « Exit, voice, loyalty... and apathy : les réactions individuelles au mécontentement », *Revue française de sociologie*, 29, 2, p. 325-345.
- BANDURA A., ROSS D., ROSS S.A., 1963, « Vicarious reinforcement and imitative learning », *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 6, p. 601.
- BATESON G., 1972, *Steps to an ecology of mind : collected essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, University of Chicago Press, 533 p.
- BERKES F., 2009, « Evolution of co-management : Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning », *Journal of Environmental Management*, 90, 5, p. 1692-1702.
- BERREBI-HOFFMANN I., BOUSSARD V., 2005, « Avant-propos », *Sociologies pratiques*, 10, 1, p. 1.
- BERRY M., 1983, « Une technologie invisible. L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », CRG, Paris, 60 p.
- BERTRAND N., MARCELPOIL E., 1999, « La périurbanisation ou l'émergence de nouveaux territoires », *Ingénieries-EAT*, p. 61-67.
- BOCATTO E., PEREZ DE TOLEDO E., 2013, « Identifying meta-criteria for citizenship participation : democratizing public administration and reengaging citizens », EURAM 2103 Colloquium, 26th-29th June, Istanbul, Turkey, 32 p.
- LE BOURHIS J.-P., LASCOUMES P., 2014, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Halpern et al. (dir), Presses de Science Po, p. 493-520.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., 2009, « Les nouveaux modes de gouvernance », *Les Manuels de Sciences Po*, p. 409-428.
- BOUSSARD V., MAUGERI S., 2003, *Du politique dans les organisations : sociologies des dispositifs de gestion*, Editions L'Harmattan, 280 p.

- BRANDI U., ELKJAER B., 2011, « Organizational learning viewed from a social learning perspective », dans *Handbook of organizational learning and knowledge management*, Easterby-Smith & Lyles (dir.), Wiley, p. 23-41.
- BROWN J.S., DUGUID P., 1991, « Organizational Learning and Communities-of-Practice : Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation », *Organization Science*, 2, 1, p. 40-57.
- BRUGES M., SMITH W., 2007, « Participatory approaches for sustainable agriculture : A contradiction in terms? », *Agriculture and Human Values*, 25, 1, p. 13-23.
- BRUNEL S., 2004, *Le développement durable*, Presses Universitaires de France - PUF, 127 p.
- CALLON M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique (1940/1948)*, 36, p. 169-208.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 358 p.
- CARBONNEL A., PHILIPPE-DUSSINE M.-P., 2013, « Gouvernance des territoires pour un développement durable : une analyse en termes de jeu et d'identité », *Management & Avenir*, 1, p. 139-156.
- CARRIEU-COSTA M.-J., 2014, « À qui appartiennent les territoires ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 74, 2, p. 7-8.
- CASTEIGTS M., 2003, « Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales », Forum de la Régulation, Paris, 34 p.
- CHAPPOZ Y., PUPION P.-C., 2014, « Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales », *Gestion et management public, Volume 2/n°2*, 4, p. 1-4.
- CHIA E., DULCIRE M., PIRAUX M., 2008, « Le développement d'une agriculture durable a-t-il besoin de nouveaux apprentissages ? », *Études caribéennes*, 11, en ligne.
- CHIA E., REY-VALETTE H., TORRE A., 2009, « Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noréis*, 209, p. 167-177.
- CHIA E., NAPOLEONE M., 2008, « La coordination par l'apprentissage et la confiance : le cas d'une petite coopérative caprine en zone AOC pélardon », *Communication au colloque «Les entreprises coopératives agricoles, mutations et perspectives»*, SFER, Paris, p. 26-29.
- CHIAPELLO È., GILBERT P., 2012, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, 75, 1, p. 1-18.
- CHIAPELLO E., BOLTANSKI L., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CHIAPELLO È., GILBERT P., BAUD C., 2013, *Sociologie des outils de gestion : introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, La Découverte, 260 p.
- CLÉMENT C., 2012, *La publicisation des espaces agricoles périurbains : du processus global à la fabrique du lieu*, Thèse de doctorat, Montpellier, Montpellier III, 542 p.
- COLLARD D., RAULET-CROSET N., 2006, « La dynamique de l'apprentissage "situé" l'exemple des compétences dites de "médiation" », *Revue de gestion des ressources humaines*, 59, p. 17-30.
- COMMON R., 2004, « Organisational learning in a political environment », *Policy Studies*, 25, 1, p. 35-49.
- COOK S.D., YANOW D., 1993, « Culture and organizational learning », *Journal of management inquiry*, 2, 4, p. 373-390.
- COUDEL E., 2009, *Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion*, Thèse de doctorat, Montpellier, Montpellier SupAgro, 443 p.
- CRESWELL J.W., 2012, *Qualitative inquiry and research design : Choosing among five approaches*, Sage, 472 p.
- CRONA B.I., PARKER J.N., 2012, « Learning in Support of Governance : Theories, Methods, and a Framework to Assess How Bridging Organizations Contribute to Adaptive Resource Governance », *Ecology and Society*, 17, 1.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 2014, *L'acteur et le système*, Points (Points Essais), 500 p.
- CUMMINGS T.G., WORLEY C.G., 2014, *Organization development and change*, Cengage Learning, 10<sup>th</sup> edition, 832 p.
- CUNDILL G., RODELA R., 2012, « A review of assertions about the processes and outcomes of social learning in natural resource management », *Journal of Environmental Management*, 113, p. 7-14.
- CYERT R.M., MARCH J.G., 1963, « A Behavioral Theory of the Firm », SSRN Scholarly Paper, ID 1496208, Rochester, NY, Social Science Research Network.
- DAVID A., 2003, « Etude de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion », *Revue Sciences de Gestion*, 39, p. 139.
- DAVID A., 1998, « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue française de gestion*, 120, p. 44-59.
- DAVID A., HATCHUEL A., LAUFER R., 2001, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, 215 p.
- DAVIS F.D., 1989, « Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology », *MIS quarterly*, 13, 3 p. 319-340.
- DESJARDINS X., LEROUX B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, 69, 3, p. 6-20.

- DETCHESSAHAR M., JOURNÉ B., 2007, « Une approche narrative des outils de gestion », *Revue française de gestion*, 174, 5, p. 77-92.
- DE VAUJANY F.-X., 2006, « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management & Avenir*, 9, 3, p. 109-126.
- DE VISSCHER C., VARONE F., 2004, « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 11, 2, p. 177-185.
- DEWEY J., 1916, *Democracy and Education : an Introduction to the Philosophy of Education*, The MacMillan Company, New-York, 312 p.
- DIELEMAN H., 2013, « Organizational learning for resilient cities, through realizing eco-cultural innovations », *Journal of Cleaner Production*, 50, p. 171-180.
- DOYON M., 2011, « Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes », *VertigO*, 11, 2, en ligne.
- DUGUID F., MÜNDEL K., SCHUGURENSKY D., 2007, « Volunteer work, informal learning, and the quest for sustainable communities in Canada », *Canadian Journal for the Study of Adult Education*, 20, 2, p. 41-56.
- DUMÉZ H., 2012, « Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative », *le Libellio d'AEGIS*, 8, 4, p. 29-33.
- DUMÉZ H., 2013, *Méthodologie de la recherche qualitative : les 10 questions clés de la démarche compréhensive*, Paris, Vuibert, 240 p.
- DUNN W.N., MILLER D.Y., 2007, « A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform », *Public Organization Review*, 7, 4, p. 345-358.
- EASTERBY-SMITH M., LYLES M.A., 2011, *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Wiley, 720 p.
- FIGUIÈRE C., ROCCA M., 2012, « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable », *Innovations*, 39, 3, p. 169-190.
- FOUCAULT M., 2001, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, 1736 p.
- FRIEDBERG E., 1992, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, 33, 4, p. 531-557.
- FROGER G., 2006, « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Mondes en développement*, 136, 4, p. 11-28.
- GARMENDIA E., STAGL S., 2010, « Public participation for sustainability and social learning : Concepts and lessons from three case studies in Europe », *Ecological Economics*, 69, 8, p. 1712-1722.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- GAUDIN J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *La gouvernance, Revue internationale des sciences sociales*, 155, p. 51.
- GAVARD-PERRET M.-L., AUBERT B., 2008, *Méthodologie de la recherche : réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Paris, Pearson education, 383 p.
- GHERARDI S., NICOLINI D., ODELLA F., 1998, « Toward a Social Understanding of How People Learn in Organizations The Notion of Situated Curriculum », *Management learning*, 29, 3, p. 273-297.
- GILSON C., DUNLEAVY P., TINKLER J., 2009, « Organizational learning in government sector organizations : Literature review », London: LSE Policy Group, 34 p.
- GIOIA D.A., CHITTIPEDDI K., 1991, « Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation », *Strategic management journal*, 12, 6, p. 433-448.
- GIRIN J., 1990, « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », dans *Epistémologies et sciences de gestion*, Martinet et al. (dir.), Economica, p. 141-182.
- GLASERSFELD E. VON, 2001, « The radical constructivist view of science », *Foundations of science*, 6, 1-3, p. 31-43.
- GOXE A., 2007, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », dans *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Pasquier, Simoulin et Weisbein (dir.), Paris, LGDJ, p. 151-170.
- HALL P.A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, p. 275-296.
- HATCHUEL A., 2000, « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective », dans *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, David, Hatchuel et Laufer (dir.) Vuibert, (FNEGE), p. 7-43.
- HATCHUEL A., WEIL B., 1992, *L'expert et le système : gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle ; suivi de Quatre histoires de systèmes-experts*, Economica, 264 p.
- HAWKINS P., 1991, « The spiritual dimension of the learning organisation », *Management Education and Development Journal*, 22, 3, p. 172-187.
- HAYEK F.A., 1945, « The use of knowledge in society », *The American Economic Review*, 35, 4, p. 519-530.
- HEDBERG B., 1981, « How organizations learn and unlearn », dans *Handbook of Organizational Design*, Nystrom & Starbuck (dir.), Oxford University Press, Oxford, 582 p.
- HEWITT DE ALCÁNTARA C., 1998, « Uses and abuses of the concept of governance », *International Social Science Journal*, 50, 155, p. 105-113.
- HIRSCHMAN A.O., 1990, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard university press, new ed., 162 p.

- HOOD C., 1991, « A public management for all seasons ? », *Public administration*, 69, 1, p. 3-19.
- INNES J.E., BOOHER D.E., 2003, « Collaborative policymaking : governance through dialogue », dans *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, Hajer et Wagenaar (dir.), Cambridge University Press, p. 33-59.
- ISAACS W.N., 1993, « Taking flight : Dialogue, collective thinking, and organizational learning », *Organizational dynamics*, 22, 2, p. 24-39.
- JARRIGE F., JOUVE A.-M., NAPOLEONE C., 2003, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 49, p. 13-28.
- JOURNÉ B., RAULET-CROSET N., 2008, « Le concept de situation : contribution à l'analyse de l'activité managériale en contextes d'ambiguïté et d'incertitude », *M@n@gement*, 11, 1, p. 27-55.
- KEEN M., BROWN V.A., DYBALL R., 2005, *Social learning in environmental management : towards a sustainable future*, Routledge, 288 p.
- KHAN I.A., 2009, « Knowledge Groups : A Model for Creating Synergy Across the Public Sector », *Public Organization Review*, 10, 2, p. 139-152.
- KLIJN E.-H., EDELENBOS J., STEIJN B., 2010, « Trust in Governance Networks Its Impacts on Outcomes », *Administration & Society*, 42, 2, p. 193-221.
- KÖENIG G., 2006, « L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux », *Revue française de gestion*, 32, 160, p. 293-328.
- KOLB D.A., 1984, *Experiential learning : Experience as the source of learning and development*, Prentice-Hall Englewood Cliffs, New-Jersey, 288 p.
- KOOP K., LANDEL P.-A., PECQUEUR B., 2010, « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo*, 13, en ligne.
- LÄHTEENMÄKI S., TOIVONEN J., MATTILA M., 2001, « Critical Aspects of Organizational Learning Research and Proposals for Its Measurement », *British Journal of Management*, 12, 2, p. 113-129.
- LAMARA H., 2009, « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales », *Développement durable et territoires*, Varia, en ligne.
- LAMARI M., 2011, « Le transfert intergénérationnel des connaissances tacites », dans *La Gouvernance. Frontières, dispositifs et agents*, Presses de l'Université du Québec, p. 397-433.
- LARDON S., CHIA E., TONNEAU J.-P., RAYMOND R., CARON P., 2008, « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil », *Noréis*, 209, p. 17-36.
- LASCOUMES P., 2005, « De l'Etat à la Gouvernamentalité : une nouvelle perspective sur l'organisation politique », dans *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Hatchuel et al. (dir.), Saint-Nicolas, Québec, Le Presses de L'Université Laval, 467 p.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2010, « Instrument », *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussagnet, Jacquot et Ravinet (dir.), Presses de Sciences Po, p. 325-335.
- LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61, 1, p. 5-22.
- LAVE J., WENGER E., 1991, *Situated learning : Legitimate peripheral participation*, Cambridge university press, 138 p.
- LEFÈVRE C., 1998, « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1, p. 9-25.
- LE GALÈS P., 2010, « Gouvernance », *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussagnet, Jacquot et Ravinet (dir.), Presses de Sciences Po, p. 325-335.
- LE GALÈS P., LASCOUMES P., 2005, « Gouverner par les instruments », *Presses de Sciences Po*, p. 123-161.
- LELOUP F., 2012, *L'Etat, acteur du développement*, Paris, Éditions Karthala (Hommes et sociétés), 298 p.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 7, 4, p. 321-332.
- LHÉRÉTÉ H., 2011, « La solitude du thésard de fond », *Sciences humaines*, 230, 10, p. 10.
- LIN A., CORNFORD T., 2000, « Sociotechnical Perspectives on Emergence Phenomena », dans *The New SocioTech*, Coakes et al. (dirs.), Springer London (Computer Supported Cooperative Work), p. 51-60.
- MARCH J.G., 1991, « Exploration and exploitation in organizational learning », *Organization science*, 2, 1, p. 71-87.
- MARCH J.G., 1999, « Les mythes du management », *Annales de l'Ecole de Paris*, 5.
- MARCOU G., 2004, « XVIII. Décentralisation : quelle théorie de l'État ? », *Annuaire des collectivités locales*, 24, 1, p. 235-252.
- MARTIN D.P., PICCEU C., 2007, « Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective », *Finance, Contrôle, Stratégie*, 10, 3, p. 75-110.
- MICHAUX V., 2011, « Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires », *Revue française de gestion*, 8, 217, p. 35-60.
- MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2, p. 115-132.
- MOISDON J.C., 1997, *Du mode d'existence des outils de gestion*, Seli Arslan, 286 p.

- MOISDON J.-C., 2005, « Comment apprend-on par les outils de gestion ? Retour sur une doctrine d'usage », dans *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, Lorino et Teulier (dir.), La Découverte, 328 p.
- MURO M., JEFFREY P., 2008, « A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes », *Journal of Environmental Planning and Management*, 51, 3, p. 325-344.
- NARO G., TRAVAILLÉ D., 2010, « Construire les stratégies avec le Balanced Scorecard : vers une approche interactive du modèle de Kaplan et Norton », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 13, 2, p. 33-66.
- NEWIG J., GÜNTHER D., PAHL-WOSTL C., 2010, « Synapses in the network : learning in governance networks in the context of environmental management », *Ecology and Society*, 15, 4, p. 24.
- NIELSEN R.P., 1993, « Woolman's "I am we" triple-loop action-learning : Origin and application in organization ethics », *The Journal of Applied Behavioral Science*, 29, 1, p. 117-138.
- NONAKA I., TAKEUCHI H., 1997, *La connaissance créatrice : la dynamique de l'entreprise apprenante*, Paris ; Bruxelles, De Boeck Université, 303 p.
- NOUGARÈDES B., 2013, *Modes d'insertion socio-spatiale du bâti agricole périurbain et sociabilités locales : le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, vol 1. (469 p.).
- OIRY E., 2003, « La construction des dispositifs de gestion : une analyse par le concept de traduction », dans *Du politique dans les organisations : sociologies des dispositifs de gestion*, Boussard et Maugeri (dirs.), Editions L'Harmattan, 280 p.
- OIRY E., 2009, *La dynamique des instruments de gestion : propositions pour un cadre d'analyse*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de la Méditerranée - Aix-Marseille II, 205 p.
- ÖRTENBLAD A., 2001, « On differences between organizational learning and learning organization », *The Learning Organization*, 8, 3, p. 125-133.
- OSBORNE S., 2006, « The New Public Governance ? », *Public Management Review*, septembre 2006, p. 377-387.
- OSBORNE S.P., 2010, *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 448 p.
- PAHL-WOSTL C., 2009, « A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes », *Global Environmental Change*, 19, 3, p. 354-365.
- PAWLOWSKY P., 2001, « The treatment of Organizational Learning in Management Science », dans *Handbook of organizational learning and knowledge*, Dierkes (dir.), Oxford ; New York, Oxford University Press, p. 61-88.
- PENROSE E.T., 1959, *The theory of the growth of the firm*, New-York, John Wiley and Sons, 304 p.



## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- PÉREZ R., 2010, *La gouvernance de l'entreprise*, La découverte (Repères), 131 p.
- PERRIN C., JARRIGE F., SOULARD C.-T., 2013, « L'espace et le temps des liens ville-agriculture : une présentation systémique du cas de Montpellier et sa région », *Cahiers Agricultures*, 22, 6, p. 552-558.
- PESQUEUX Y., 2004, « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », *Cahier de recherche n°6, Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation, CNAM*.
- PESQUEUX Y., 2009, « La notion de territoire », *Colloque Propedia-Observatoire économique des banlieues*, Dec 2009, Paris, France.
- PING JR. R.A., 1993, « The effects of satisfaction and structural constraints on retailer exiting, voice, loyalty, opportunism, and neglect », *Journal of Retailing*, 69, 3, p. 320-352.
- PLANEL S., 2009, « Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 7, en ligne.
- POLANYI M., 1966, « The logic of tacit inference », *Philosophy*, 41, 155, p. 1-18.
- RADAELLI C.M., 2009, « Measuring policy learning : regulatory impact assessment in Europe », *Journal of European Public Policy*, 16, 8, p. 1145-1164.
- RANSON S., STEWART J.D., 1994, *Management for the public domain : enabling the learning society*, Macmillan London, 300 p.
- RASHMAN L., WITHERS E., HARTLEY J., 2009, « Organizational learning and knowledge in public service organizations : A systematic review of the literature », *International Journal of Management Reviews*, 11, 4, p. 463-494.
- RAULET-CROSET N., 2008, « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue française de gestion*, 34, 184, p. 137-150.
- RAULET-CROSET N., 2014, « Le territoire comme objet de gestion », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 74, 2, p. 48-52.
- REY-VALETTE H., PINTO M., MAUREL P., CHIA E., GUIHÉNEUF P.-Y., MICHEL L., NOUGARÈDES B., SOULARD C., JARRIGUE F., GUILLEMOT S., CUNNAC M., MATHÉ S., BARBE E., OLLAGNON M., DELORME G., PROUHÈZE N., LAURENT A., SUTTA L.A., BERTRAND J., DIEUDONNÉ C., MORVAN R., CHAMPIGRAUD A., 2011, *Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, SupAgro, Université Montpellier 1, 155 p.
- REY-VALETTE H., SOULARD C., MATHÉ C., MICHEL L., JARRIGE F., MAUREL P., CHIA E., CLÉMENT C., GUIHÉNEUF P.-Y., LAURENS L., 2009, « Gouvernance des territoires et développement rural : une grille d'analyse pour appréhender les innovations organisationnelles », colloque de l'ASRDLF « Entre projets locaux et de développement et globalisation de l'économie: quels équilibres pour les espaces régionaux ? », juillet 2009, Clermont-Ferrand, France.

- RHODES R.A., 1997, *Understanding governance : Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, 254 p.
- RIST S., CHIDAMBARANATHAN M., ESCOBAR C., WIESMANN U., ZIMMERMANN A., 2007, « Moving from sustainable management to sustainable governance of natural resources : The role of social learning processes in rural India, Bolivia and Mali », *Journal of Rural Studies*, 23, 1, p. 23-37.
- ROGERS E.M., 2004, « A prospective and retrospective look at the diffusion model », *Journal of Health Communication*, 9, S1, p. 13-19.
- ROMME A.G.L., WITTELOOSTUIJN A. VAN, 1999, « Circular organizing and triple loop learning », *Journal of Organizational Change Management*, 12, 5, p. 439-454.
- ROUQUET A., 2011, « Contextualisation interne et externe des outils de gestion : une "expansion" des travaux d'Albert David », dans *Valeurs et outils de gestion : de la dynamique d'appropriation au pilotage*, Dominguez-Péry (dir.), Hermès Science Publications, Paris, 268 p.
- ROUSIER N., BERTRAND N., 2003, « L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire / Agriculture versus economic development : an unequal fight or a question of new policies for the peri-urban area », *Revue de géographie alpine*, 91, 4, p. 93-103.
- SCHMITT C., FABBRI R., GALLAIS M., 2011, « Situation de gestion, proximité cognitive et changement dans les organisations », *Revue française de gestion*, 213, 4, p. 157-169.
- SCHOUT A., 2009, « Organizational learning in the EU's multi-level governance system », *Journal of European Public Policy*, 16, 8, p. 1124-1144.
- SENGE P., 2006, *The fifth discipline : The art and practice of the learning organization*, Random House Business (2<sup>nd</sup> ed.), 464 p.
- SOL J., BEERS P.J., WALS A.E.J., 2013, « Social learning in regional innovation networks : trust, commitment and reframing as emergent properties of interaction », *Journal of Cleaner Production*, 49, p. 35-43.
- SOULARD C., THAREAU B., 2009, « Les exploitations agricoles périurbaines : diversité et logiques de développement », *Innovations Agronomiques*, 5, p.27-40.
- STOKER G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, p. 19-30.
- SWIFT P.E., HWANG A., 2013, « The Impact of Affective and Cognitive Trust on Knowledge Sharing and Organizational Learning », *Learning Organization*, 20, 1, p. 20-37.
- TORRE A., 2011, « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, 209-210, p. 115-122.
- TORRE A., 2000, « Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Eléments d'un programme de recherche », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, p. 407-426.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- TORRE A., AZNAR O., BONIN M., CARON A., CHIA E., GALMAN M., LEFRANC C., MELOT R., GUÉRIN M., JEANNEAUX P., PAOLI J.-C., SALAZAR M.I., THINON P., KIRAT T., 2006, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, août, 3, p. 415.
- TOSEY P., VISSER M., SAUNDERS M.N., 2012, « The origins and conceptualizations of “triple-loop” learning : A critical review », *Management Learning*, 43, 3.
- TSANG E.W., 1997, « Organizational learning and the learning organization : a dichotomy between descriptive and prescriptive research », *Human relations*, 50, 1, p. 73-89.
- VAN ASSCHE K., BEUNEN R., HOLM J., LO M., 2013, « Social learning and innovation. Ice fishing communities on Lake Mille Lacs », *Land Use Policy*, 34, p. 233-242.
- WACHEUX F., 1996, *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Paris, Economica (Collection Gestion. Série Politique générale, finance et marketing), 290 p.
- WEICK K.E., 1990, « Cartographic myths in organizations », dans *Mapping strategic thought*, John Wiley & Sons, A.S. Huff, p. 1-10.
- WEICK K.E., SUTCLIFFE K.M., OBSTFELD D., 2005, « Organizing and the process of sensemaking », *Organization science*, 16, 4, p. 409-421.
- YIN R.K., 2009, *Case study research : Design and methods*, Sage, 240 p.
- YOUNG R.F., 2010, « The greening of Chicago : environmental leaders and organisational learning in the transition toward a sustainable metropolitan region », *Journal of Environmental Planning and Management*, 53, 8, p. 1051-1068.
- YUTHAS K., DILLARD J.F., ROGERS R.K., 2004, « Beyond Agency and Structure : Triple-Loop Learning », *Journal of Business Ethics*, 51, 2, p. 229-243.

# **LISTE DES FIGURES**

---

Figure I-1 Répartition des tâches du projet DAUME.....	7
Figure I-2 Présentation du plan de thèse.....	10
Figure 1-1 La gouvernance multiniveaux .....	22
Figure 1-2 Niveaux de participation citoyenne. Rey-valette et al., 2011. ....	26
Figure 1-3 Gouvernance, développement durable et changement.....	30
Figure 2-1 Les quatre champs de recherche de l'apprentissage et de la connaissance. D'après Easterby-smith et Lyles, 2011, p.4. ....	42
Figure 2-2 Théorie d'action et boucles d'apprentissages. d'après Argyris et Schön, 2001 .....	46
Figure 2-3 Circulation de la connaissance. d'après Nonaka et Takeuchi (1997).....	52
Figure 2-4 Quatre situations extrêmes pour un outil dans une organisation. D'après Rouquet, 2011 (inspiré de David). ....	62
Figure 2-5 Processus de contextualisation des instruments d'action publique et apprentissage .....	69
Figure 2-6 Vers un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance.....	82
Figure 3-1 Organisation du codage dans l'étude de cas. D'après Creswell (2012) .....	101
Figure 3-2 Exemple de codage d'un entretien sous rqda .....	104
Figure 3-3 Exemple de codes et catégories de codes sous rqda.....	105
Figure 3-4 Extrait de résultat de requête dans sqlite manager.....	106
Figure 3-5 Un exemple de chronique : l'analyse du gtua (groupe de travail urbanisme et agriculture de l'Hérault). Nougaredes, 2013 .....	113
Figure 3-6 Résumé du processus de recherche.....	121
Figure I2-A Situation de la Communauté de Communes du Pays de Lunel. Carte réalisée à partir de géoportail.gouv.fr .....	126
Figure 4-1 Organisation de la ccpl en pôles. source : <a href="http://www.paysdelunel.fr">http://www.paysdelunel.fr</a> .....	137
Figure 4-2 Extrait du registre des délibérations du conseil de communautés du 29 janvier 2009 concernant la convention avec la safer.....	140
Figure 4-3 Extrait du registre des délibérations du conseil de communautés du 22 décembre 2009 concernant la convention avec le civam34 .....	141
Figure 4-4 Chronique de la politique agricole de la ccpl .....	142
Figure 4-5 Arènes de la participation et évolution de la concertation à la ccpl .....	150
Figure 4-6 Déroulé des événements du comité de pilotage et du marché paysan.....	165
Figure 4-7 plaquette de l'opération « de ferme en ferme ».....	168
Figure 5-1 Schématisation de la situation de gestion .....	176
Figure 5-2 Chronique de l'élaboration du scot et de la politique agricole résultante .....	181
Figure 5-3 Processus de L'apprentissage de sensemaking dans la situation de gestion.....	185

Figure 5-4 Processus de création de l'apprentissage instrument-seizing et effets hors situation de gestion .....	187
Figure 5-5 Processus de transfert de connaissance (sensegiving) hors situation de gestion .	192
Figure 6-1 Trois profils d'opposition au scot .....	205
Figure I3-A Découpage administratif de la province d'El Hajeb. Source : diagnostic territorial du projet d'adpatation du découpage communal, Ministère de l'Intérieur .....	240
Figure I3-B Décentralisation et déconcentration à la province d'El Hajeb.....	242
Figure 8-1 Municipalité de Sebâa Ayoune. Source : Plan d'aménagement de la ville de Sebâa Ayoune.....	313
Figure 8-2 Plan d'aménagement de Sebâa Ayoune .....	315
Figure 8-3 Chronique de la gouvernance à Sebâa Ayoune, de 2007 à 2012.....	321
Figure 8-4 Évolution du périmètre de Sebâa Ayoune. source : « état des lieux et perspectives », agenda 21 .....	324
Figure 9-1 Schéma de la procédure de création d'une coopérative agricole .....	333
Figure 10-1 Facteurs de contextualisation interne .....	383
Figure 10-2 Apprentissages produits en fonction de l'enrôlement des acteurs .....	384
Figure 10-3 Contextualisation interne et apprentissages .....	385
Figure 10-4 Les deux apprentissages de la contextualisation .....	388
Figure 10-5 Chemin de contextualisation interne du scot à la ccpl.....	389
Figure 10-6 Évolution de la contextualisation interne des instruments par rapport à leur contextualisation externe (d'après Rouquet, 2011) .....	390
Figure 10-7 Formes de contextualisation favorables à L'apprentissage (d'après Rouquet, 2011) .....	392
Figure 10-8 Résumé des hypothèses sur les facteurs de contextualisation et d'apprentissages de gouvernance .....	393
Figure 11-1 Les trois composantes de L'instrument selon Hatchuel et Weil (1992). D'après Oiry (2009).....	398
Figure 11-2 L'instrument, les acteurs et leurs stratégies : apprentissages par la contextualisation interne.....	400
Figure 11-3 Cadre conceptuel des apprentissages par la contextualisation des instruments	401
Figure 11-4 De la contextualisation aux apprentissages de gouvernance territoriale.....	402
Figure 11-5 Relations entre les formes d'action collective et les apprentissages de gouvernance territoriale .....	404
Figure 11-6 cadre conceptuel des apprentissages de gouvernance territoriale.....	406

# **LISTE DES TABLEAUX**

---

Tableau 1-1 La NPG par rapport à l'administration publique et au NPM. D'après Osborne, 2006.....	18
Tableau 1-2 Différences entre développement local et développement territorial. Koop, Landel et Pecqueur, 2010. ....	24
Tableau 1-3 Six définitions de la gouvernance. d'après Rey-valette et al. (2009).....	27
Tableau 1-4 Sept notions de territoire d'après Pesqueux, 2009 .....	37
Tableau 2-1 Éléments de description des apprentissages.....	55
Tableau 2-2 Relations des apprentissages en simple et double boucle avec L'apprentissage individuel et collectif. D'après Newig et al., 2012.....	71
Tableau 3-1 Comparaison des deux principaux paradigmes constructivistes. Avenier et Gavard-perret, 2008 .....	89
Tableau 3-2 Sources de données pour le cas de la CCPL (France) .....	99
Tableau 3-3 Sources de données pour le cas d'El Hajeb (Maroc) .....	99
Tableau 3-4 Codes et descriptions de la catégorie « SCOT » .....	112
Tableau 3-5 Codes et descriptions de la catégorie « apprentissage » .....	115
Tableau 3-6 Codes et descriptions des catégories « outils » et « instruments ».....	116
Tableau 3-7 Extraits de codes et descriptions pour les catégories « action collective », « marché paysan », « opération de ferme en ferme » et « un fruit pour la récré » .....	118
Tableau 4-1 Résumé des délibérations au conseil communautaire concernant la prise en compte de l'agriculture à la CCPL.....	132
Tableau 4-2 Avis des participants sur l'opération de Ferme en Ferme.....	170
Tableau 5-1 Utilisation des documents comme véhicules du mythe de l'espace de respiration .....	190
Tableau 5-2 Avis des employés de la CCPL sur la situation de gestion.....	196
Tableau 5-3 Avis des élus sur la situation de gestion.....	198
Tableau 6-1 Les trois catégories d'opposition au scot.....	208
Tableau 6-2 Opposition, enrôlement et stratégies dans la situation de gestion .....	210
Tableau 6-3 Relations entre stratégies individuelles, apprentissages de gouvernance et contextualisation .....	213
Tableau 6-4 Le mythe de l'espace de respiration par les élus de la CCPL.....	215
Tableau 6-5 Catégories créées pour l'analyse .....	217
Tableau 6-6 Actions des élus sur leur commune et actions de la CCPL pour l'agriculture ..	222
Tableau 6-7 Utilisation du plu par les élus de la CCPL .....	226
Tableau 7-1 Instruments identifiés sur le territoire d'El Hajeb.....	250

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 7-2 Type d'apprentissage par nature de connaissance produite dans les situations d'action collective .....	284
Tableau 8-1 Comparaison des axes stratégiques dans les PCD de deux communes de la province .....	309
Tableau 9-1 Niveau d'avancement et caractéristiques des coopératives.....	337
Tableau 9-2 Les freins à l'apprentissage .....	344
Tableau 9-3 Une grille de lecture par les apprentissages .....	353
Tableau 10-1 Recensement des apprentissages identifiés dans les deux études de cas .....	366
Tableau 10-2 Résumé des apprentissages et éléments de description (1/2) .....	369
Tableau 10-3 Résumé des apprentissages et éléments de description (2/2) .....	370
Tableau 10-4 Classification des apprentissages selon leur rôle dans la gouvernance.....	373
Tableau 10-5 Descriptions de la contextualisation du scot et de l'agenda 21 .....	378

# **TABLE DES MATIÈRES**

<b>Sommaire .....</b>	<b>VII</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>IX</b>
<b>Liste des abréviations.....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>1</b>
A. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, UN ENJEU POUR LA DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE.....	1
B. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : UNE QUESTION POUR LES SCIENCES DE GESTION.....	4
Des théories pour appréhender les « apprentissages de gouvernance ».....	4
Un cadre théorique entre sciences des organisations et gestion publique.....	6
Une analyse de la gouvernance par ses instruments.....	6
C. STRATÉGIE DE RECHERCHE.....	7
Des études de cas en territoires périurbains.....	7
La construction d'un cadre d'analyse par une démarche abductive .....	10
D. PRÉSENTATION DE CETTE THÈSE .....	10
<b>PARTIE UNE LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE : CONSTRUCTION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE.....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE UN GOUVERNANCE ET TERRITOIRES .....</b>	<b>15</b>
1.1. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ORIGINES ET DÉFINITION DU CONCEPT.....	15
1.1.1. Évolution de l'aménagement du territoire .....	15
1.1.2. La gouvernance en France.....	20
1.1.2.1. La fabrique du « mille-feuille » français.....	20
1.1.2.2. Gouvernance à l'échelle locale.....	22
1.1.2.3. De la gouvernance locale à la gouvernance territoriale.....	24
1.1.2.4. Gouvernance et participation citoyenne.....	25
1.1.3. La gouvernance territoriale : proposition de définition .....	26
1.2. GESTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE TERRITORIALE : QUELS ENJEUX ?.....	29
1.2.1. Enjeux scientifiques de l'étude de la gouvernance territoriale.....	29
1.2.2. Enjeux pour l'agriculture durable en territoire périurbain.....	32
1.2.2.1. L'agriculture dans les territoires périurbains .....	33
1.2.2.2. Gouvernance des territoires périurbains.....	35
1.3. LE TERRITOIRE : QUELLE DÉFINITION POUR LES SCIENCES DE GESTION ? .....	36
1.3.1. Tour d'horizon des définitions .....	36
1.3.2. Territoire et organisation : proposition d'une définition .....	38
<b>CHAPITRE DEUX POUR UNE THÉORIE DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE.....</b>	<b>41</b>
2.1. THÉORIES DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL.....	41
2.1.1. L'apprentissage organisationnel : naissance d'un champ de recherche .....	43
2.1.1.1. Auteurs précurseurs.....	43
2.1.1.2. Auteurs fondateurs.....	44
2.1.1.3. Apprentissage en triple boucle, une notion en débat .....	47
2.1.2. Les grands courants du champ de recherche .....	48
2.1.2.1. Approche classique, approche constructiviste.....	48
2.1.2.2. De l'individu à l'organisation, les sujets de l'apprentissage .....	50



2.1.2.3.	La connaissance organisationnelle .....	51
2.1.2.4.	Quelle valeur donner à l'apprentissage ? .....	53
2.1.3.	Les dimensions de l'apprentissage : éléments descriptifs.....	53
2.1.4.	Les recherches sur l'apprentissage organisationnel dans le secteur public.....	56
2.1.4.1.	Rareté et pauvreté de la littérature, prévalence de l'approche constructiviste.....	56
2.1.4.2.	La dimension politique, un frein à l'apprentissage organisationnel ? .....	57
2.1.4.3.	1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>ème</sup> boucles d'apprentissage dans le secteur public.....	58
2.2.	<b>OUTILS, INSTRUMENTS, DISPOSITIFS .....</b>	<b>59</b>
2.2.1.	Les instruments en sciences de gestion.....	59
2.2.1.1.	Outils de gestion.....	59
2.2.1.1.1.	Éléments de définition .....	59
2.2.1.1.2.	Trois approches dans l'analyse des interactions outils/organisation .....	60
2.2.1.2.	Les instruments de gestion.....	63
2.2.1.3.	Instruments de gestion et instruments d'action publique.....	64
2.2.2.	Instruments et apprentissage.....	65
2.2.3.	Apports de la sociologie des instruments de gestion.....	66
2.2.4.	La notion de dispositif : l'héritage de Foucault .....	67
2.3.	<b>APPRENTISSAGES ET GOUVERNANCE .....</b>	<b>69</b>
2.3.1.	La gouvernance favorisant les apprentissages organisationnels.....	69
2.3.2.	Les apprentissages organisationnels favorisant la gouvernance.....	71
2.3.3.	Apprentissage en triple boucle et apprentissage de gouvernance.....	72
2.3.4.	Concepts proches de la notion d'apprentissages de gouvernance.....	74
2.3.4.1.	Social learning.....	74
2.3.4.2.	Policy learning.....	76
2.3.4.3.	Apprentissage de citoyenneté ( <i>citizenship learning</i> ) .....	79
2.3.5.	Vers un cadre d'analyse des apprentissages de gouvernance.....	79
2.3.5.1.	Concepts clés dans la notion d'apprentissages de gouvernance .....	79
	<b>CHAPITRE TROIS THÉORIES ET MÉTHODES POUR L'ANALYSE .....</b>	<b>85</b>
3.1.	<b>MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>85</b>
3.1.1.	Ontologie et épistémologie en sciences de gestion.....	85
3.1.2.	L'étude de cas multiples .....	93
3.1.2.1.	Pourquoi l'étude de cas ? .....	93
3.1.2.2.	Caractéristiques de l'étude de cas .....	94
3.1.2.3.	Cas multiples et comparaison .....	96
3.1.3.	Méthodes de collecte des données .....	97
3.1.4.	Traitement et analyse des données .....	101
3.1.4.1.	Analyse de contenu et technique de codage.....	101
3.1.4.2.	La méthode des templates .....	106
3.1.4.3.	L'analyse de contenu dans l'étude de cas.....	106
3.2.	<b>CADRE D'ANALYSE : MON ÉCHAFAUDAGE CONCEPTUEL.....</b>	<b>107</b>
3.2.1.	L'analyse par la situation de gestion .....	108
3.2.2.	Analyse de chronique.....	112
3.2.3.	Repérer les apprentissages.....	114
3.2.4.	Outils et instruments de gestion .....	116
3.2.5.	Action collective et collaboration .....	117
3.2.6.	Sociologie de la traduction.....	118
3.2.7.	L'analyse des stratégies individuelles de Hirschman.....	119
	<b>PARTIE DEUX CO-CONSTRUIRE UN TERRITOIRE DE PROJETS – QUELS</b>	
	<b>APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LE LUNELLOIS ? .....</b>	<b>123</b>

<b>INTRODUCTION PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS.....</b>	<b>125</b>
A. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	125
Le territoire .....	125
L'agriculture dans le Lunellois .....	127
Statut de l'intercommunalité .....	128
B. LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE.....	128
Le SCOT .....	129
Le PLU .....	130
 <b>CHAPITRE QUATRE POLITIQUE AGRICOLE ET ACTION COLLECTIVE DANS LE LUNELLOIS.....</b>	<b>131</b>
4.1. POLITIQUE AGRICOLE DE LA CCPL.....	131
4.1.1. Organisation de l'agriculture à la CCPL.....	131
4.1.2. La « fabrique » de la politique agricole de la CCPL.....	138
4.1.2.1. Évolution des projets .....	138
4.1.2.2. Limites de la politique agricole .....	144
4.1.3. La CCPL et la participation : esquisse d'une gouvernance participative.....	148
4.1.3.1. Participation citoyenne.....	148
4.1.3.1. Participation des agriculteurs à la politique agricole .....	150
4.2. AGIR ENSEMBLE POUR L'AGRICULTURE DANS LE LUNELLOIS : ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE .....	153
4.2.1. L'action collective chez les acteurs de la CCPL.....	153
4.2.1.1. Formes d'action collective.....	153
4.2.1.2. Effets de l'action collective .....	155
4.2.1.3. Relations entre communes et agriculteurs.....	156
4.2.2. Apprentissages et action collective.....	158
4.2.3. Des situations de gestion : expériences d'action collective .....	161
4.2.3.1. Le comité de pilotage « agriculture et alimentation locale » : description de la situation de gestion.....	161
4.2.3.2. Déroulé des événements.....	162
4.2.3.1. Apprentissages dans la situation de gestion .....	166
4.2.4. Opération de ferme en ferme : description de la situation de gestion .....	167
4.2.4.1. Avis des participants à l'opération .....	168
4.2.4.2. Apprentissages dans la situation de gestion .....	171
 <b>CHAPITRE CINQ AUX ORIGINES DU MYTHE : LE SCOT COMME SITUATION DE GESTION .....</b>	<b>175</b>
5.1. LA CRÉATION DU SCOT ET LA NAISSANCE D'UNE SITUATION DE GESTION .....	175
5.1.1. Définition de la situation de gestion.....	175
5.1.2. Contextualisation d'un instrument d'action publique .....	177
5.1.2.1. Phase une : l'instrument.....	177
5.1.2.2. Phase deux : le dispositif.....	179
5.2. APPRENTISSAGES DANS LA SITUATION DE GESTION .....	182
5.2.1. <i>Sensemaking</i> .....	183
5.2.2. <i>Instrument-seizing</i> : de l'instrument au dispositif.....	186
5.3. APPRENTISSAGES HORS DE LA SITUATION DE GESTION : L'HÉRITAGE DU SCOT ...	191
5.3.1. <i>Sensegiving</i> : adoption et révision du mythe .....	191
5.3.1.1. Adoption du mythe par les autres.....	191
5.3.1.2. Révision et réinterprétation du mythe.....	193
5.3.2. Contextualisation au-delà de la situation de gestion.....	194
5.3.2.1. Les employés .....	195

5.3.2.2.	Les élus.....	197
<b>CHAPITRE SIX</b>	<b>DERRIÈRE LE MYTHE, LES HOMMES.....</b>	<b>203</b>
6.1.	QUELS JEUX DE POUVOIR ONT PRODUIT LE MYTHE ?.....	203
6.1.1.	Stratégies d'opposition au SCOT : <i>exit</i> , <i>voice</i> et <i>loyalty</i> .....	208
6.1.2.	Stratégies et apprentissages de gouvernance.....	211
6.2.	RÉINTERPRÉTATION DU MYTHE : L'AGRICULTURE ET LES ÉLUS.....	214
6.2.1.	Le rapport des élus à l'agriculture : vision de l'agriculture et des agriculteurs.....	216
6.2.1.1.	Vision des élus par rapport aux catégories créées.....	217
6.2.1.2.	Vision de l'agriculture par élu.....	219
6.2.2.	Comment cette vision se traduit-elle dans l'action ?.....	220
6.3.	COLLABORATION ET COOPÉRATION : LE SCOT A-T-IL VRAIMENT APPRIS AUX ÉLUS À COOPÉRER ?.....	228
6.3.1.	Coopération entre élus hors du cadre de la CCPL.....	229
6.3.2.	Coopération entre élus dans le cadre de la CCPL.....	230
6.3.3.	Coopération entre la CCPL et les mairies.....	232
6.3.4.	Coopération avec l'extérieur du territoire.....	233
6.3.5.	Coopération sur le territoire de la CCPL : quels apprentissages nécessaires ?.....	234
<b>PARTIE TROIS</b>	<b>PROMOUVOIR L'ACTION COLLECTIVE PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE – QUELS APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB ?.....</b>	<b>239</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS.....</b>	<b>241</b>
A.	LA PROVINCE D'EL HAJEB.....	241
B.	ORGANISATION TERRITORIALE : DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION AU MAROC.....	243
C.	LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE.....	245
	L'Agenda 21.....	245
	Le Plan Communal de Développement.....	246
	Le Plan Maroc Vert.....	246
<b>CHAPITRE SEPT</b>	<b>INSTRUMENTS, ACTEURS ET ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE D'EL HAJEB.....</b>	<b>249</b>
7.1.	INSTRUMENTS ET OUTILS.....	249
7.1.1.	Une prolifération d'instruments.....	249
7.1.1.1.	Instruments produits sur/pour la province par les acteurs locaux.....	251
7.1.2.	Outils pour les apprentissages de la gouvernance.....	252
7.1.2.1.	Importance de la formation.....	254
7.1.2.2.	Autres outils.....	255
7.2.	ACTION COLLECTIVE DANS LA PROVINCE.....	256
7.2.1.	Formes d'action collective.....	257
7.2.1.1.	Agricole.....	257
7.2.1.2.	Associative.....	259
7.2.1.3.	Publique.....	260
7.2.1.3.1.	Place de la <i>collaboration</i> dans l'action publique.....	261
7.2.1.3.2.	Participation citoyenne.....	263
7.2.2.	Évolution de l'action collective.....	266
7.2.2.1.	Absence d'action collective.....	266
7.2.2.2.	Problèmes d'action collective.....	267
7.2.2.3.	Représentation de l'efficacité de l'action collective par ses participants.....	272
7.3.	APPRENTISSAGES POUR L'ACTION COLLECTIVE.....	274

7.3.1.	Intérêt pour l'action collective.....	275
7.3.2.	Conditions à l'action collective.....	276
7.3.3.	Place du « leader » (les moteurs de l'action collective).....	280
7.3.4.	Classification des apprentissages repérés .....	282
<b>CHAPITRE HUIT ACTION COLLECTIVE À L'ÉCHELLE DES COMMUNES :</b>		
<b>TENTATIVES DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE .....</b>		<b>289</b>
8.1.	APPRENTISSAGES DANS LES COMMUNES URBAINES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE D'UN AGENDA 21 .....	289
8.1.1.	L'Agenda 21 .....	289
8.1.1.1.	Efficacité de l'Agenda 21 du point de vue des acteurs locaux.....	290
8.1.1.2.	Effets : quelle contextualisation de l'Agenda 21 ?.....	292
8.1.2.	Le programme d'accompagnement et les formations.....	293
8.1.2.1.	Efficacité du programme.....	294
8.1.2.2.	Effets du programme.....	295
8.1.3.	Apprentissages produits par l'instrument sur la province .....	297
8.1.3.1.	Inégalités de contextualisation de l'instrument.....	297
8.1.3.2.	Apprentissages de gouvernance .....	299
8.2.	SITUATION DE GESTION DANS LES COMMUNES RURALES : ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN PLACE DES PLANS COMMUNAUX DE DÉVELOPPEMENT.....	303
8.2.1.	Le plan communal de développement .....	303
8.2.2.	Le programme d'accompagnement.....	307
8.2.3.	Apprentissages de gouvernance.....	310
8.3.	EXEMPLE DE LA COMMUNE DE SEBÂA AYOUNE : QUELLE ARTICULATION DE L'URBAIN ET DU RURAL DANS LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE ?.....	312
8.3.1.	Vue d'ensemble de la commune.....	313
8.3.1.1.	Des instruments au service de l'urbain .....	315
8.3.1.2.	... Pour un territoire périurbain.....	316
8.3.2.	Expérience de l'Agenda 21 : quelle contextualisation ? .....	319
<b>CHAPITRE NEUF ACTION COLLECTIVE ET AGRICULTURE : L'EXPÉRIENCE DES COOPÉRATIVES.....</b>		<b>327</b>
9.1.	LA COOPÉRATIVE AGRICOLE AU MAROC.....	328
9.1.1.	La coopérative agricole, un nom qui dissimule trois formes .....	328
9.1.1.1.	La coopérative de la réforme agraire.....	328
9.1.1.2.	La coopérative « classique » .....	329
9.1.2.	Coopérative et Plan Maroc Vert.....	330
9.1.2.1.	Pourquoi la coopérative ?.....	330
9.1.2.2.	Parcours de création d'une coopérative de production .....	331
9.2.	COOPÉRATIVES DE LA PROVINCE D'EL HAJEB : CINQ ÉTATS D'AVANCEMENT.....	335
9.2.1.	Niveau 1 : La coopérative à l'état « d'idée ».....	335
9.2.1.	Niveau 2 : La coopérative en état de « demande ».....	338
9.2.2.	Niveau 3 : La coopérative en phase de « croissance ».....	339
9.2.3.	Niveau 4 : La coopérative en phase « d'expansion » .....	341
9.2.4.	Niveau 0 : La coopérative en « sommeil ».....	342
9.3.	APPRENTISSAGES DE COOPÉRATION.....	343
9.3.1.	Les freins à la création des coopératives .....	344
9.3.1.1.	L'expérience de la réforme agraire : apprendre à désapprendre (1).....	344
9.3.1.2.	Des difficultés à mobiliser et à constituer un collectif : apprendre à explorer et à décider ensemble (2).....	346

9.3.1.3.	Les agriculteurs dans l'attente d'un « leader » : apprendre à s'engager (3) .....	346
9.3.1.4.	La difficulté des démarches administratives : apprendre à accompagner et se faire accompagner (4) .....	347
9.3.2.	Les facteurs de pérennité de la coopération.....	348
9.3.3.	Vers une grille d'analyse des leviers de coopération .....	350
9.3.3.1.	Le niveau d'apprentissage .....	351
9.3.3.2.	Le type d'apprenant .....	352
9.3.3.3.	Reconnaître les leviers de l'apprentissage de coopération .....	352
<b>PARTIE QUATRE VERS UN CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE.....</b>		<b>357</b>
<b>CHAPITRE DIX SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS THÉORIQUES.....</b>		<b>359</b>
10.1.	APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE ET ACTION COLLECTIVE.....	360
10.1.1.	Caractériser l'action collective .....	360
10.1.1.1.	Conditions pour l'action collective .....	361
10.1.1.2.	Freins à l'action collective.....	363
10.1.1.3.	Effets de l'action collective.....	364
10.1.2.	Décrire les apprentissages de gouvernance .....	365
10.1.3.	Classer les apprentissages.....	373
10.2.	CONTEXTUALISATION DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET APPRENTISSAGES.....	374
10.2.1.	Étude de la contextualisation.....	375
10.2.1.1.	Choix des instruments.....	375
10.2.1.2.	Analyse de la contextualisation du SCOT et de l'Agenda 21 .....	376
10.2.2.	Hypothèses sur la contextualisation des instruments .....	382
10.2.2.1.	Facteurs de contextualisation interne .....	382
10.2.2.2.	Contextualisation interne et apprentissages.....	384
10.2.2.3.	Influence de la contextualisation externe.....	389
10.2.2.4.	Contextualisation externe et apprentissages.....	391
10.2.2.5.	Vers un modèle de la contextualisation des instruments d'action publique .....	392
<b>CHAPITRE ONZE ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE .....</b>		<b>397</b>
11.1.	ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE.....	398
11.2.	ANALYSER LES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE PAR LES FORMES D'ACTION COLLECTIVE.....	403
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>		<b>407</b>
A.	RETOUR SUR LA DÉMARCHE ABDUCTIVE .....	407
B.	CONTRIBUTIONS DE LA THÈSE.....	410
	Apports théoriques .....	410
	Apports empiriques .....	412
C.	LIMITES ET PERSPECTIVES POUR LE CADRE CONCEPTUEL DES APPRENTISSAGES DE GOUVERNANCE.....	415
	Limites empiriques.....	415
	Limites théoriques et perspectives.....	416
<b>Références bibliographiques .....</b>		<b>423</b>
<b>Liste des figures .....</b>		<b>435</b>
<b>Liste des tableaux .....</b>		<b>437</b>

<b>Table des matières</b>	<b>439</b>
<b>Annexes</b>	<b>447</b>



# **ANNEXES**

---

<b>ANNEXE A</b>	<b>DONNÉES UTILISÉES.....</b>	<b>i</b>
<b>ANNEXE B</b>	<b>GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES ÉLUS DE LA CCPL.....</b>	<b>ix</b>
<b>ANNEXE C</b>	<b>DICTIONNAIRE DE THÈMES .....</b>	<b>xi</b>
<b>ANNEXE D</b>	<b>EXEMPLE DE CODAGE D'UN ENTRETIEN .....</b>	<b>xvii</b>





# **ANNEXE A : DONNÉES UTILISÉES**

---

## **Données pour le cas n° 1 (Communauté de Communes du Pays de Lunel, France)**

---

### **Documentation (32)**

#### *Publications scientifiques et rapports universitaires (3)*

- Thèse de Camille Clément : « *La publicisation des espaces agricoles périurbains : du processus global à la fabrique du lieu* ». 2012, Montpellier.
- Rapport d'étudiant : « *Étude prospective du devenir de l'agriculture de la Communauté de Communes du Pays de Lunel* », Module « Gestion des Territoires Périurbains », étudiants du Master TERRPA, SupAgro Montpellier, 2006
- Rapport d'étudiant : « *Étude des enjeux agricoles des trois nouvelles communes de la Communauté de Communes du Pays de Lunel* », étudiants du Master TERRPA, SupAgro Montpellier, 2013

#### *Articles de presse. Midi-Libre, édition Lunel (27)*

- 7 avril 2005 – « Lunel dans l'Agglo ? Frêche a relancé le débat ».
- 6 juin 2005 – « Communauté urbaine : Sète-Montpellier-Lunel ».
- 31 octobre 2005 – « SCOT : une dernière enquête pour peaufiner le territoire ».
- 3 décembre 2005 – « Début des débats pour le SCOT ».
- 7 avril 2006 – « Villetelle. Le conseil municipal désapprouve le Schéma de Cohérence Territoriale ».
- 26 avril 2006 – « Politique : le prochain avenir du Pays de Lunel en débat ».
- 10 mai 2006 – « Intercommunalité : l'enquête publique du SCOT ouverte ».
- 28 juin 2006 – « Lunellois : fusion avec l'Agglo de Montpellier après 2008 ? ».
- 14 juillet 2006 – « Intercommunalité : le SCOT du Pays de Lunel a été adopté ».
- 2 septembre 2006 – « À l'occasion de la rentrée, pleins feux sur la journée du patrimoine ».
- 23 septembre 2006 – « Au fil du conseil : Plan local d'urbanisme de Lunel ».
- 4 novembre 2006 – « Le Pays de Lunel partage ses projets sur l'eau ».
- 20 janvier 2007 – « Vœux du maire [de Villetelle], entre registre affectif et offensif ».
- 27 janvier 2007 – « La CCPL entre dans la phase des réalisations ».
- 9 février 2007 – « [le maire de St Sériès], président de la Communauté de Communes ».
- 13 février 2007 – « [le maire de St Sériès] : "grandir, pour faire quoi ?" ».
- 29 février 2008 – « [le maire de Villetelle] prêt pour un nouveau sacre ».
- 25 novembre 2008 – « Les aires des gens du voyage ne font pas recette ».
- 4 janvier 2009 – « Paysage politique redessiné ».
- 6 novembre 2009 – « Ça phosphore pour la promotion du circuit court ».

- 13 mars 2011 – « Le candidat [à la mairie de Valergues] défend l'idée d'une fusion du Pays de Lunel et du Pays de l'Or ».
- 3 février 2012 – « Pour plus de cohérence, les élus s'engagent dans un dialogue interterritoire ».
- 26 juin 2013 – « CCPL : la réforme qui va mettre le feu ».
- 16 juillet 2013 – « Marsillargues : la ville veut garder ses sièges à la CCPL ».
- 27 juillet 2013 – « Conseil municipal de Saint-Sériès : vote de rejet du nouveau mode de calcul des sièges à la communauté de communes ».
- 28 septembre 2013 – « Le *Bimby*, une démarche qui convainc Saussines ».
- 8 mars 2014 – « C'est l'heure du bilan pour le Pays de Lunel ».

*Documents officiels de la CCPL (disponibles sur [paysdelunel.fr](http://paysdelunel.fr)) (2)*

- Schéma de Cohérence Territoriale (introduction, rapport de présentation, choix, état initial de l'environnement, projet, orientations).
- Projet de Territoire

### **Données d'archives (52)**

*Délibérations du Conseil de Communauté concernant le SCOT (16)*

- Séance du conseil du 26 février 2001. « Étude préalable à un SCOT (schéma de cohérence et d'organisation territoriale) ».
- Séance du conseil du 27 novembre 2001. « vote d'un périmètre de SCOT (schéma de cohérence territoriale) ».
- Séance du conseil du 20 décembre 2001. « Modification du périmètre de SCOT ».
- Séance du conseil du 26 novembre 2002. « SCOT : lancement de la consultation / recrutement chargé de mission ».
- Séance du conseil du 19 décembre 2002. « SCOT : définition des objectifs et des modalités de concertation du SCOT ».
- Séance du conseil du 19 décembre 2002. « SCOT : recrutement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 d'un chargé de mission pour l'étude du patrimoine naturel ».
- Séance du conseil du 13 mars 2003. « SCOT : point sur les modalités de mise en œuvre ».
- Séance du conseil du 8 avril 2003. « SCOT : choix du cabinet ».
- Séance du conseil du 30 septembre 2003. « Modification du tableau des effectifs : création d'un poste de chargé de mission en CDD : SCOT ».
- Séance du conseil du 26 février 2004. « étude SCOT : choix du cabinet et demande de subvention ».
- Séance du conseil du 20 avril 2004. « Appel à deux étudiants stagiaires dans le cadre du SCOT ».
- Séance du conseil du 16 décembre 2004. « Débat sur les orientations du PADD du SCOT du Pays de Lunel ».
- Séance du conseil du 19 janvier 2006. « Schéma de cohérence territoriale : bilan de concertation ».

- Séance du conseil du 19 janvier 2006. « Schéma de cohérence territoriale : arrêt du projet de SCOT ».
- Séance du conseil du 19 janvier 2006. « Schéma de cohérence territoriale : résiliation de la mission du cabinet PARCOURIR ».
- Séance du conseil du 11 juillet 2006. « Schéma de cohérence territoriale : approbation du projet ».

### *Délibérations du Conseil de Communauté concernant la politique agricole (20)*

- Séance du conseil du 12 octobre 2004. « Contrat de chargé de mission aménagement rural et développement agricole »
- Séance du conseil du 25 juin 2005. « Modification du tableau des effectifs : remplacement d'un poste de contractuel par un poste d'ingénieur territorial à la suite de la réussite au concours ».
- Séance du conseil du 30 mars 2006. « Modification du tableau des effectifs – création d'un poste de chargé de mission aménagement rural et développement local ».
- Séance du conseil du 23 juin 2006. « Partenariat avec la FD CIVAM de l'Hérault sur la commercialisation des produits agricoles en circuits courts ».
- Séance du conseil du 26 octobre 2006. « Lancement d'une étude foncière et agricole dans l'optique de la mise en place d'une politique foncière agricole intercommunale ».
- Séance du conseil du 18 décembre 2007. « Convention entre la CCPL et la Fédération Départementale CIVAM de l'Hérault – 2008 ».
- Séance du conseil du 14 février 2008. « Projet d'action foncière. Soutien activité agricole ».
- Séance du conseil du 24 avril 2008. « Création des commissions permanentes ».
- Séance du conseil du 18 septembre 2008. « Convention de partenariat avec le CIVAM – mise en œuvre des projets agricoles ».
- Séance du conseil du 29 janvier 2009. « Politique agricole : prolongation de la convention avec le CIVAM 34 ».
- Séance du conseil du 29 janvier 2009. « Politique agricole : demandes de financements ».
- Séance du conseil du 29 octobre 2009. « Attribution d'une aide à la remise en état de terrains en friches dans le cadre de la convention SAFER à Monsieur Philippe Debattista, exploitant agricole ».
- Séance du conseil du 22 décembre 2009. « Convention CCPL / FD CIVAM34 2010 “Mangeons local en Pays de Lunel” ».
- Séance du conseil du 30 septembre 2010. « Modification du règlement intérieur de la CCPL (article 22) : modification des commissions de travail et de leur composition ».
- Séance du conseil du 27 janvier 2011. « Convention CCPL / FD CIVAM - “Mangeons local en pays de Lunel” ».
- Séance du conseil du 27 octobre 2011. « Opération “un fruit pour la récré” – demande de subvention ».
- Séance du conseil du 23 février 2012. « convention CCPL / FD CIVAM34 “mangeons local en pays de Lunel” pour 2012 ».

- Séance du conseil du 31 mai 2012. « Convention cadre 2012 – 2014 de partenariat avec la Chambre d'Agriculture de l'Hérault ».
- Séance du conseil du 28 mars 2013. « Partenariat CCPL – FD CIVAM 2013 ».
- Séance du conseil du 30 janvier 2014. « Politique agricole – Mise en place du plan d'action 2014 ».

*Comptes-rendus de réunions du comité de pilotage agriculture (5)*

- Réunion du 17 février 2005.
- Réunion du 12 avril 2005.
- Réunion du 3 octobre 2005.
- Réunion du 23 janvier 2006.
- Réunion du 16 octobre 2006

*Comptes-rendus de réunions du groupe de réflexion « agriculture » (3)*

- Réunion du 19 octobre 2006.
- Réunion du 20 novembre 2006.
- Réunion du 8 janvier 2007.

*Documents de communication interne (8)*

- Documentation 2003 : communication pour l'opération « tirez-lui le portrait » ; exposition diagnostic « état initial de l'environnement » ; panneaux pour l'expo-photo ; questionnaire à la population (analyse et résultats) ; réunions publiques (photos et affichettes) ; plan de communication pour le SCOT
- Documentation 2004 : exposition PADD ; documentation pour le forum SCOT
- Documentation 2005 : exposition forum SCOT
- Convention SAFER : Présentation de l'étude SAFER
- Rencontre agriculteurs du 9 novembre 2005 : Compte-rendu, liste de convocation, résultats questionnaire 2005
- Photographies aériennes (prises pour la phase I du SCOT).
- Diagnostic environnemental (avril 2003).
- Réponses questionnaire agriculteurs 2008.

**Observation directe (5)**

*Réunions de la CCPL(3)*

- Réunion de bilan de l'opération « un fruit pour la récré », 26 juin 2012.
- Réunion du comité de pilotage « Agriculture Durable 2030 en Petite Camargue Héraultaise », 19 juin 2012.
- Réunion de travail du pôle cadre et qualité de vie, 8 octobre 2012.

*Autres (2)*

- Observation des paysages de la CCPL
- Visite commentée de l'agriculture à Marsillargues

## Observation participante (2)

### *Réunions de restitution (2)*

- Réunion de restitution du rapport d'étudiant : « *Étude des enjeux agricoles des trois nouvelles communes de la Communauté de Communes du Pays de Lunel* », suivi d'un débat avec les élus présents.
- Réunion de restitution dans le cadre du projet DAUME, suivi d'un débat avec les élus et employés présents.

## Entretiens (28)

### *Élus de la CCPL (13)*

- Maire de Vérargues. 28 février 2013
- Maire de St Christol. 4 mars 2013 et 25 octobre 2013
- Maire de St Sériès, président de la CCPL. 13 mars 2013
- Maire de Lunel-Viel. 16 mai 2013
- Maire de St Just. 22 février 2013 (réalisé avec Claire Ruault)
- Maire de Campagne. 14 mars 2013 (réalisé avec les étudiants du Master TERPPA)
- Maire de Galargues. 6 mars 2013 (réalisé avec les étudiants du Master TERPPA)
- Maire de Villetelle. 7 novembre 2013
- Maire de St Nazaire de Pézan. 26 avril 2013
- Élu de Lunel. 21 février 2013 (réalisé avec Claire Ruault)
- Maire de Boisseron. Décembre 2012 (réalisé par Claire Ruault).
- Maire de Saussines. Décembre 2012 (réalisé par Claire Ruault).
- Maire de Marsillargues. 20 février 2013 (réalisé avec Claire Ruault)

### *Agriculteurs du territoire (9)*

- S., viticulteur à St Christol. 14 juin 2012
- E., pépiniériste à Lunel. 14 juin 2012
- L., héliiculteur à Lunel-Viel. 6 août 2012
- F., manadier à St Christol. 7 août 2012
- R., viticulteur à Vérargues. 8 août 2012
- A., maraîcher à Valergues. 25 septembre 2012
- C., maraîchère à Lunel. 25 octobre 2012
- D., éleveuse de volaille à Boisseron. 1<sup>er</sup> août 2013 (réalisé avec employé CIVAM)
- L., viticulteur à St Christol. 1<sup>er</sup> août 2013 (réalisé avec employé CIVAM)

### *Employés de la CCPL (4)*

- F., employé responsable pôle cadre et qualité de vie. 14 juin 2012 et 2 avril 2013
- Autres nombreux échanges (personne « ressource »).
- N., ancienne responsable de l'animation du SCOT. 7 février 2013
  - M., responsable pôle aménagement et développement durable. 11 mars 2013
  - E., directeur de la CCPL. 18 avril 2014

*Autres (2)*

- Responsable technique au Centre Expérimental Horticole de Marsillargues. 26 juin 2012
- Employé FD-CIVAM 34 chargé des circuits courts à la CCPL. Nombreux entretiens et échanges (personne « ressource »).

**Données pour le cas n° 2 (province d'El Hajeb, Maroc)**

---

**Documentation (14)**

*Publications scientifiques et rapports universitaires (2)*

- Mémoire de Hassan Quarouch : « *Le legs de l'accès à l'eau souterraine sur le parcours identitaire d'acteurs agricoles de la plaine du Saïs (Maroc) : Représentations, altérations, dignité, reconnaissance sociale, horizons des possibles* ». 2011, Montpellier SupAgro.
- Projet de Fin d'Études de Amina Benabed : « Les conditions de maintien de l'agriculture familiale en zones périurbaines. "Cas de la commune urbaine de Sebâa Ayouné" ». École Nationale d'Agronomie, Meknès.

*Documents officiels de la province (11)*

- Planning des tâches du Programme Agenda 21 locaux
- Programme d'accompagnement des villes de la Province d'El Hajeb dans la mise en place d'Agendas 21 locaux
- Diagnostic Urbain Participatif de la ville d'El Hajeb (PCD).
- État des lieux et perspectives, ville d'Aïn Taoujdate (Agenda 21).
- Projet d'adaptation du découpage communal – diagnostic territorial, 10 janvier 2008 (Ministère de l'Intérieur).
- Termes de référence pour l'élaboration du PCD, ville d'Aïn Taoujdate.
- Programme d'appui à la planification Communale (ADS).
- Plan Communal de Développement de la commune d'Aït Harzellah.
- Plan Communal de Développement de la commune d'Aït Bourzouine.
- État des lieux et perspectives de la ville de Sebâa Ayouné (Agenda 21).
- Diagnostic de la ville de Sebâa Ayouné (PAU).

*Autres (1)*

- Charte Communale (Direction Générale des Collectivités Locales).

**Données d'archives (3)**

*Fichiers de contact (2)*

- Liste des coopératives agricoles de la province
- Liste des responsables d'association présents aux ateliers Agenda 21 (Sebâa Ayouné)

*Archives de réunions pour l'Agenda 21 de Sebâa Ayouné (1)*

- Liste des participants aux réunions (feuilles de présence)

## Observation directe (2)

- Observation des locaux de la municipalité (Sebâa Ayouné et Aïn Taoujdade)
- Observation des paysages (types d'agriculture, clivage urbain/rural)

## Entretiens (29)

### *Agriculteurs du territoire (7)*

- E., agriculteur à Sebâa Ayouné. 21 novembre 2012
- M., agriculteur à la coopérative Tal'a, Sebâa Ayouné. 5 décembre 2012
- Agriculteurs (père et fils), coopérative Alaouia à Sebâa Ayouné. 12 juin 2012
- Agriculteurs de la coopérative apicole d'Aïn Taoujdade. 1<sup>er</sup> novembre 2013
- « Jeunes » agriculteurs, coopérative Alaouia à Sebâa Ayouné. 29 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)
- A., agriculteur pommes de terre à Sebâa Ayouné. 31 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)
- Ancien agriculteur de la coopérative de la réforme agraire Alaouia, Sebâa Ayouné. 29 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)

### *Employés (administration) du territoire (8)*

- Employé à Aïn Taoujdade chargé de l'Agenda 21 et du PCD. 11 avril 2012
- Employé à Sebâa Ayouné chargé de l'Agenda 21. 15 novembre 2012
- Responsable du sous-CT de Sebâa Ayouné. 3 décembre 2012
- Responsable des coopératives à la DPA d'El Hajeb. 11 juin 2013
- Responsable des actions collectives féminines au sous-CT de Sebâa Ayouné. 12 juin 2013
- Directeur du CT d'Aïn Taoujdade. 13 juin 2013 et 30 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)
- Directeur de la DPA d'El Hajeb. 29 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)
- Employé de l'Agence pour le Développement Social. 10 avril 2012

### *Acteurs associatifs (3)*

- Président de l'association NADA (Aïn Taoujdade). 11 avril 2012
- Association d'agriculteurs pour la gestion de l'eau (rencontre au sous-CT de Sebâa Ayouné). 12 juin 2013
- Association de vulgarisation agricole, Sebâa Ayouné. 29 octobre 2013 (entretien réalisé avec A. El Hassane, P. Dugué et E.Chia)

### *Élus du territoire (4)*

- Président du conseil municipal d'Aït Harzellah. 12 avril 2012.
- Vice-président du conseil municipal de Sebâa Ayouné. 15 novembre 2012
- Inspecteur de l'académie élu au conseil municipal de Sebâa Ayouné. 28 novembre 2012
- Professeur élu du conseil municipal de Sebâa Ayouné. 3 décembre 2012



*Acteurs autres ou hors du territoire (7)*

- Chef du département de la gestion urbaine, Agence Urbaine de Meknès. 4 avril 2012
- Employé de l'Agence Urbaine de Meknès, 2 avril 2012.
- Agent de développement provincial à la préfecture de Meknès. 10 avril 2012
- Responsable aménagement à l'Inspection Régionale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. 3 avril 2012 et 10 avril 2012 (personne « ressource »)
- Vétérinaire à la province d'El Hajeb. 5 juin 2013
- Directrice de l'ODCO de Meknès. 13 juin 2013
- Représentant de l'entreprise NORA, Sebâa Ayoune. 19 novembre 2012

# **ANNEXE B : GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES ÉLUS DE LA CCPL**

---

**Guide d'entretien réalisé par Claire Ruault, complété par moi.**

## **Introduction**

Dans quel cadre s'inscrit ce travail, pour qui on le fait :

*Étude menée dans le cadre du programme DAUME (INRA en partenariat notamment avec les CIVAM dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir de l'agriculture sur ce secteur.*

**Notre objectif** est de comprendre ce qu'est l'agriculture dans votre commune, les différentes activités agricoles et les évolutions en cours, les difficultés que rencontrent les producteurs. Comment vous voyez l'avenir de ce secteur (les perspectives de transmission et reprise des exploitations).

*Nous souhaitons aussi que vous nous expliquiez les actions menées ou prévues sur ces questions, au niveau de votre commune ou de la CCPL et avec qui vous travaillez dans ce domaine.*

Demande d'autorisation d'enregistrement

En fin d'entretien informer sur la perspective de réunion avec l'ensemble des élus de la CCPL et demander si ça l'intéresse.

- 1. Pour commencer, pouvez-vous nous présenter votre commune (le pays de Lunel) et son évolution dans les dernières années ?**

*Laisser répondre puis approfondir avec la fonction DIRE*

Pour relancer : La population, les activités, la dynamique locale,  
Ce qui a changé dans les dernières années

- 2. Quelle est la place de l'agriculture dans votre commune (sur la comcom) ?**

Fonction DIRE

C'est quoi l'agriculture dans la commune ?

Qui sont les agriculteurs ?

Qu'est-ce qui a changé dans les dernières années ?

- 3. Comment vous voyez l'avenir de l'agriculture, de ces différentes activités agricoles ?**

Fonction DIRE

Est-ce que vous pensez que des nouveaux agriculteurs peuvent s'installer ?

Est-ce que les exploitations actuelles vont être reprises ?

Quelles difficultés rencontrent les producteurs à votre avis ?

- 4. Par rapport à la transmission - reprise des exploitations quelles sont les perspectives ?  
Comment ça se passe sur votre commune ou les communes voisines ?**

Fonction DIRE

- 5. Le fait d'être près de grandes villes, à votre avis, est-ce que cela a des conséquences sur les activités agricoles ? est-ce un avantage ou un inconvénient ?**

**6. En tant qu'élu, comment vous voyez votre rôle par rapport à l'agriculture ? Qu'est-ce vous faites ou qui a été fait, qu'est-ce que vous pouvez ou souhaitez faire ?**

Fonction DIRE

**Quelles actions** (ou projets) menées sur la commune ou la com. de communes ?

Concrètement en quoi cela consiste, comment cela se passe ? *(faire raconter précisément)*

En quoi a consisté le rôle de la commune ; et de la CCPL ?

**Avec qui** vous travaillez pour cela (avec qui vous menez cette action / ce projet) ?

*Développer l'exemple du PLU / et du SCOT : comment ça s'est passé. Qui s'est occupé des questions agricoles, est-ce qu'il y a eu des réunions avec les agriculteurs, lesquels, sur quoi, ...*

*Quels débats, problèmes ? Comment les avez-vous résolus ?*

**7. Et en général, avec qui êtes-vous en relation sur les questions agricoles ?**

Des institutions, des agriculteurs (lesquels, à quelle occasion, pour discuter de quoi)

Pour quoi faire ?

Comment (participation à des réunions, échange avec les agriculteurs de la commune, ...) ?

*Faire commenter le listing*

**8. Est-ce que vous avez d'autres projets particuliers sur la commune (aujourd'hui et dans les années à venir) ?**

**9. Les DÉBATS en cours sur la commune (à propos de ....)**

**A propos de ....** *(Thématiques ou problèmes évoqués précédemment)* **est-ce que les gens en discutent ... ?**

**Est – ce qu'il y a eu des réunions (où, organisées par qui ? pour qui ? ....)**

**Comment cela s'est passé ?**

Fonction DIRE

***De quoi les gens discutent en ce moment ? De quels problèmes ?***

Fonction DIRE

**Caractériser le point de vue de l'interlocuteur - Fiche d'informations**

***Pour finir, nous souhaitons vous demander quelques informations complémentaires.***

**1. Vous êtes Maire depuis combien de temps ?**

**2. Avez-vous d'autres mandats électifs ou d'autres responsabilités ?**

**3. Origine géographique :**

**4. Arrivé ou présent depuis quand sur la commune**

**5. Profession**

**Si retraité (profession antérieure) :**

**6. Profession des parents** (étaient ou non du village, étaient ou non dans l'agriculture)

# **ANNEXE C : DICTIONNAIRE DE THÈMES**

---

## **1. Action collective**

### *Caractériser l'action collective*

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| 1.a absenceactioncollective | situation où l'action collective n'est pas produite malgré les attentes  |
| 1.b actioncollective        | identification de « forums » ou autres configurations qui vont au-delà de la simple « collaboration » : associations, coopératives, conseils,... |
| 1.c agriactioncollective    | représentation des enquêtés sur le comportement des agriculteurs vis-à-vis de l'action collective  |
| 1.d collaboration           | collaboration des acteurs : communes entre elles, communes avec agriculteurs, partenariats,...   |
| 1.e idéeactioncollective    | L'enquêté émet une idée d'action collective (concrétisée ou non)   |
| 1.f intérêtactioncollective | représentation des enquêtés sur l'intérêt de l'action collective   |

### *Analyser l'action collective*

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| 1.g conditionsactioncollective | L'enquêté évalue les conditions de création et facteurs de durabilité de l'action collective   |
| 1.h effetcollaboration         | L'enquêté évalue les effets (positifs ou négatifs) de la collaboration ou de l'action collective   |
| 1.i efficacitécollaboration    | L'enquêté évalue l'efficacité de la collaboration ou de l'action collective  |
| 1.j moteursactioncollective    | identification des moteurs de l'action collective : « leaders » qui favorisent l'émergence ou la durabilité de l'action                              |
| 1.k orgaactioncollective       | éléments de description de l'organisation et du fonctionnement de l'action collective (fréquence des réunions, modalités de prise de décision, etc.) |
| 1.l problèmeactioncollective   | identification par les enquêtés de problèmes dans la conduite de l'action collective et des limites de l'action collective                           |

### *Décrire l'action collective*

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| 1.m coopérative             | éléments de description des coopératives agricoles                                 |
| 1.m.1 efficacitécoopérative | L'enquêté évalue l'efficacité de la coopérative                                    |
| 1.m.2 effetcoopérative      | L'enquêté évalue les effets produits par la coopération                            |
| 1.m.3 créationcoopérative   | éléments de description relatifs à la création des coopératives                    |
| 1.m.4 problèmecoopérative   | L'enquêté évalue les problèmes dans la conception ou la conduite de la coopérative |
| 1.m.5 orgacoopérative       | éléments de description de l'organisation de la coopérative                        |

## ANNEXE C

1.n	ferme_en_ferme	segments qui discutent de manière générale de l'opération « de ferme en ferme »
1.n.1	efficacité_ferme_en_ferme	l'enquête évalue l'efficacité (succès/échec) de l'opération
1.n.2	effet_ferme_en_ferme	l'enquête évalue les effets produits par l'opération
1.n.3	motivation_ferme_en_ferme	raisons données par les enquêtés quant à leur participation à l'opération
1.n.4	critique_ferme_en_ferme	l'enquête questionne la logique de fonctionnement de l'opération
1.n.5	orga_ferme_en_ferme	description de l'organisation de l'opération
1.n.6	orga_agri_ferme_en_ferme	organisation des agriculteurs dans leur exploitation lors de l'opération
1.n.7	outilsferme_en_ferme	outils mobilisés par l'opération
1.n.8	avisorga_ferme_en_ferme	appréciation (positive ou négative) des enquêtés sur l'organisation de l'opération
1.o	marchémunicipal	éléments de description des marchés municipaux de la CCPL
1.p	participationcitoyenne	éléments de qualification de la participation citoyenne dans la CCPL (information, consultation, etc.)
1.q	marchépaysan	(pas de code)
1.q.1	efficacitémarchépaysan	l'enquête évalue l'efficacité de l'action « marchépaysan »
1.q.2	raisonproblèmemarchépaysan	l'enquête fournit son explication quant aux problèmes survenus lors de l'action
1.q.3	orgamarchépaysan	organisation et déroulement de l'action (différent de l'organisation de l'action collective qui a mené au marché paysan)
1.q.4	effetmarchépaysan	l'enquête évalue les effets de l'action
1.q.5	problèmemarchépaysan	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses) lors de l'action
1.r	un fruit pour la récré	(pas de code)
1.r.1	efficacitéfruitrécré	l'enquête évalue l'efficacité de l'action
1.r.2	orgafruitrécré	organisation et fonctionnement de l'action
1.r.3	problèmefruitrécré	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses) lors de l'action

## 2. Agriculture et agriculteurs

### *Réseau et relations des agriculteurs*

2.a	agriculteurs	représentations des enquêtés sur les comportements des agriculteurs
-----	--------------	---

2.b exploitation	information de contexte sur l'exploitation agricole de l'enquêté, son activité, ses pratiques... qui ne sont pas en lien avec l'action collective
2.c réseauagri	réseau des agriculteurs sur le territoire : leurs relations et liens les uns avec les autres (positives ou négatives)
2.d réseauagriCCPL	relations entre la CCPL et les agriculteurs de la CCPL
2.e réseauagrihorsCCPL	relations des agriculteurs de la CCPL avec d'autres agriculteurs hors de la CCPL
2.f réseauagrimairie	relations des agriculteurs de la CCPL avec les communes et leurs mairies ( <i>étendu à El Hajeb</i> ).
2.g consommateurs	représentations des enquêtés sur les comportements des consommateurs

### *Agriculture*

2.h aveniragri	l'enquête donne sa vision de l'avenir de l'agriculture sur le territoire
2.i mutationsagricoles	éléments de description des transformations agricoles sur le territoire de la CCPL
2.j cabanisation	éléments de description par les enquêtés du phénomène de cabanisation
2.k qualificationagri	éléments de description des formes d'agriculture sur le territoire
2.l périurbain	éléments de qualification / définition du phénomène de périurbanisation

## **3. Apprentissages**

3.a apprentissageidentifié	l'enquête identifie un processus d'apprentissage réussi
3.b outilapprentissage	outils identifiés comme moteurs d'apprentissage
3.c absenceapprentissage	j'identifie une situation où un apprentissage aurait pu / dû se produire mais où il n'y a rien eu
3.d premièreboucle	apprentissage de première boucle : l'enquête explique adapter sa stratégie en fonction des éléments extérieurs
3.e secondeboucle	identification d'apprentissages de seconde boucle : changement dans les valeurs directrices / objectifs
3.f troisièmeboucle	apprentissages de troisième boucle : changement dans les fondements mêmes de l'organisation, dans la manière de raisonner, dans les schémas mentaux
3.g évitement	stratégie d'évitement des acteurs (routines défensives)

## **4. Instruments et outils**

### *Instruments*

4.a instruments	autres instruments d'action publique (PAEN, POS)
4.b PLU	éléments de description et de contextualisation du PLU
4.b.1 efficacitéPLU	l'enquête évalue l'efficacité du PLU

## ANNEXE C

4.b.2	problèmesPLU	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses).
4.c	SCOT	éléments de description du processus d'élaboration du SCOT
4.c.1	efficacitéSCOT	l'enquête évalue l'efficacité du SCOT
4.c.2	effetSCOT	l'enquête évalue les effets qu'a eus le processus d'élaboration du SCOT
4.c.3	enrôlement	décrit le processus d'enrôlement lors de la construction du SCOT
4.c.4	espacerespiration	éléments de description du mythe de l'espace de respiration
4.c.5	oppositionSCOT	identification des acteurs opposés au processus SCOT
4.c.6	exit	identification des stratégies d' <i>exit</i>
4.c.7	loyalty	identification des stratégies de <i>loyalty</i>
4.c.8	voice	identification des stratégies de <i>voice</i>
4.c.9	porteparole	identification des protes-paroles du SCOT
4.c.10	problèmesSCOT	identification par les enquêtés de problèmes (fonctionnement, organisation, controverses)
4.d	A21	éléments sur les Agenda21
4.d.1	efficacitéA21	évaluation par l'enquête de l'efficacité du processus Agenda 21
4.d.2	effetA21	évaluation des effets de l'instrument Agenda 21
4.d.3	accompagnement	relatif au programme d'accompagnement des villes d'El Hajeb pour la mise en place d'Agenda21 locaux
4.e	PA	éléments de description du Plan d'Aménagement Urbain
4.f.1	efficacitéPA	évaluation par l'enquête de l'efficacité du PAU
4.f.2	effetPA	évaluation des effets du PAU
4.f	PCD	éléments de description du Plan Communal de Développement
4.f.1	efficacitéPCD	évaluation par l'enquête de l'efficacité du PCD
4.f.2	effetPCD	évaluation des effets du PCD
4.g	PMV	éléments de description du Plan Maroc Vert
4.g.1	efficacitéPMV	évaluation par l'enquête de l'efficacité du PMV
4.g.2	effetPMV	évaluation par l'enquête des effets du PMV
4.g.3	orgaPMV	éléments de définition de l'organisation du PMV
<i>Outils</i>		
4.h	outil	identification des outils mobilisés
4.i	effetoutil	l'enquête évalue l'effet de l'outil

- 4.j efficacitéoutil l'enquête évalue l'efficacité d'un outil
- 4.k outilapprentissage outils identifiés comme moteurs d'apprentissages

## 5. CCPL

### *Contexte, territoire*

- 5.a périurbain éléments de qualification / définition du phénomène de périurbanisation
- 5.b territoire éléments de description du territoire (CCPL ou communes)
- 5.c agglomontpellier références / mentions à l'agglomontpellier
- 5.d contexteCCPL éléments de contexte sur ou dans la CCPL
- 5.e actionsCCPL actions et projets (présents, passés, futurs) de la CCPL pour l'agriculture

### *La CCPL comme organisation*

- 5.f réseauagriCCPL relations entre la CCPL et les agriculteurs de la CCPL
- 5.g limactionCCPL limites de l'action de la CCPL (manque de moyens, d'outils, de prérogatives, d'organisations...)
- 5.h orgaCCPL éléments de descriptions de l'organisation et du fonctionnement de la CCPL

### *Les acteurs*

- 5.i fonctionélu fonctions et rôles des élus, à la CCPL et hors de la CCPL
- 5.j relationsétat relations qu'ont les élus (communes et CCPL) avec les services de l'État et l'administration
- 5.k intérêtéluagri l'enquête évalue l'intérêt des élus pour l'agriculture
- 5.l rôletechnicien éléments de descriptions du rôle et des compétences des techniciens de la CCPL
- 5.m actionélu actions des élus sur leur commune (passées, présentes, futures)
- 5.n élus représentations des enquêtes sur les comportements des élus

## 6. Sebâa Ayoune

- 6.a territoire élément de description du territoire
- 6.b contexteelhajeb éléments de contexte sur ou dans la province d'El Hajeb
- 6.c contextemaroc éléments de contexte sur la situation marocaine
- 6.d actionsSebâaAyoun actions entreprises ou futures de la commune de Sebâa Ayoun vis-à-vis de l'agriculture





# **ANNEXE D : EXEMPLE DE CODAGE D'UN**

## **ENTRETIEN**

Voici ci-dessous un exemple d'entretien tel que je les ai codés sous RQDA. Les balises en gras (|<< **orgaCCPL**|) ouvrent un segment codé (code précisé dans les balises), et les balises en italique (|*orgaCCPL*>>|) le referment.

Entretien avec l'ancienne animatrice chargée du SCOT, 07 février 2013

|<< **rôletechnicien**| Profil : agro, a fait une spécialité environnement, aménagement du territoire. Stage à la CCPL sur la gestion de déchets verts et la création d'une station de compostage |<< **chronologie**| (en 2002). En parallèle a commencé le questionnement sur le SCOT. |*chronologie*>>| *rôletechnicien*>>| |<< **orgaCCPL**| « C'était une petite équipe plus resserrée, sur des missions plus pratiques et des compétences spécialisées (déchets, création de ZAC),... » |*orgaCCPL*>>| |<< **chronologie**| ... C'est le premier stade de l'intercommunalité |*chronologie*>>| << **SCoT**| LE SCOT était purement une obligation réglementaire (enfin pressentie... Lunel voyait que vu la taille de la commune ça allait être dur de faire une révision de PLU...) |*SCoT*>>| |<< **problèmesSCOT**| << **problèmeactioncollective**| Le clivage était déjà fort avec la commune de Lunel |*problèmesSCOT*>>| *problèmeactioncollective*>>| |<< **SCoT**| Donc au départ c'était PAS DU TOUT un projet de territoire |*SCoT*>>|.

|<< **rôletechnicien**| ...Suite à mon stage ils m'ont embauchée pour avoir un état des lieux |*rôletechnicien*>>|. |<< **orgaCCPL**| En terme de compétences au niveau environnemental, tout était vachement morcelé. Ils ne voulaient pas prendre un bureau d'étude (pas tout de suite en tout cas) donc ils m'ont embauché |*orgaCCPL*>>|. Et au bout d'un an ou deux, on a commencé à réfléchir à l'agriculture...

|<< **chronologie**| Officiellement en juin 2003 (arrivée du |<< **collaboration**| bureau d'étude |*collaboration*>>|) ça a commencé (une partie de l'état des lieux avait été fait). |*chronologie*>>| |<< **chronologie**| Pas mal de maires ont changé depuis (entre 2003 et 2013). |*chronologie*>>| |<< **élus**| A l'époque c'était des maires d'une génération plus ancienne, politiquement fort (cf Lunel Viel). |*élus*>>| |<< **fonctionélu**| << **porteparole**| |<< **moteursactioncollective**| Le projet de SCOT était porté par le maire de Marsillargues de l'époque |*moteursactioncollective*>>| *porteparole*>>|. |*fonctionélu*>>|

Souvenir que j'ai : |<< **élus**| la plus grande difficulté pour les élus au départ c'est qu'ils voulaient un SCOT par principe mais sans connaissance de ce que ça sous-tendait. |*élus*>>| << **conditionsactioncollective**| Ça obligeait un travail commun entre eux et par rapport à eux-mêmes et au début ils n'en avaient pas conscience. |<< **élus**| Ça a été un des freins au départ : un certain nombre de maires avaient mis en place depuis 10 à 20 ans des pratiques d'urbanisation en contradiction... Donc c'était difficile pour eux de se dévoiler aux autres, d'accepter le regard d'une autre commune sur la sienne. |*élus*>>| *conditionsactioncollective*>>| |<< **actionélu**| Depuis 20 ans, ils voulaient accueillir de nouveaux arrivants mais juste en ouvrant le PLU, sans rien changer aux autres politiques... |*actionélu*>>|

| << élus | << **porteparole** | Après d'autres élus plus jeunes (Marsillargues, St Christol) sont arrivés et étaient intéressés par de nouvelles pratiques. | élus >> | Maire de Marsillargues : il a joué le jeu mais c'était pas le moteur. Le moteur était le président de la CCPL, car il était conscient de l'intérêt stratégique.

+ et le maire de St Christol, qui ne parlait que par « projet ». | porteparole >> |

| << **problèmesSCOT** | << **problèmeactioncollective** | et puis il y avait ce tiraillement entre la CCPL et la commune de Lunel | problèmesSCOT >> | problèmeactioncollective >> |

| << **problèmeactioncollective** | << **problèmesSCOT** | Il y avait un clivage politique sur les logements sociaux | problèmeactioncollective >> | problèmesSCOT >> | . | << **contexteCCPL** | Mais vu les problèmes d'inondation à cause de la configuration de sa commune ... | contexteCCPL >> | << **premièreboucle** | il (le maire de Lunel) a pris conscience qu'il fallait aller sur plus de gestion concertée... | premièreboucle >> |

| << **chronologie** | Finalement on a pris plus de temps (on devait faire le SCOT plus rapidement). | chronologie >> | | << **conditionsactioncollective** | Moi dans la manière abordée, on a essayé qu'ils connaissent mieux les territoires en dehors de leur commune et c'est passé par plein de petites choses... Il y a eu un travail de prise de conscience. | conditionsactioncollective >> |

Concrètement :

1) | << **outil** | Campagne de photos aériennes de chaque commune (| outil >> | permet de voir les aberrations de certaines pratiques) : | << **efficacitéoutil** | moyen de montrer l'imbrication forte de l'urbain et du rural, de la ville et de la campagne... Finalement ces zones sont soit réservées strictement en agriculture puisque c'est en zone inondable... | efficacitéoutil >> | finalement c'est quand il y a un flou entre agriculture pas forte et une urbanisation pas maîtrisée qu'il y a des points noirs.

| << **cabanisation** | Dans le sud du territoire la question était plus sur les problèmes de cabanisation | cabanisation >> | et de l'avenir du patrimoine (les MAS)

| << **efficacitéoutil** | ... les photos aériennes ça leur a plu (présentées ors d'une réunion à l'ensemble des élus). Tout le territoire avait été photographié (je voulais avoir tous les terrains agricoles pour visualiser l'état actuel). C'est intéressant de faire des campagnes comme ça tous les 10 ans.

| efficacitéoutil >> |

| << **élus** | << **premièreboucle** | Sachant qu'en plus ils avaient un peu de mal avec les côtés trop « techniques » : il fallait trouver un moyen de les accrocher. | élus >> | premièreboucle >> |

2) | << **outil** | j'avais fait venir un juriste du Sud-Est spécialisé dans les procédures de contentieux autour des problématiques d'urbanisme | outil >> | . | << **efficacitéPLU** | Le but c'était de leur faire prendre conscience que le PLU ça délimite des zones et pose des interdictions. Mais ça ne permet pas de dire ce qu'on veut (c'est que en négatif et pas en positif). Pour arriver à ça il faut redonner la main aux élus plutôt qu'aux promoteurs : créer des ZAC d'habitat. Il faut les faire s'impliquer plus | efficacitéPLU >> |

3) on a fait | << **outil** | une visite | outil >> | pour enlever | << **élus** | l'impression négative de l'habitat plus dense et moins pavillonnaire. (car ils pensaient que l'idéal des gens c'est le pavillon... mais ça c'est qu'un type de gens donc ça ne répond pas aux besoins de mixité) | élus >> | . | << **efficacitéoutil** | Ça leur avait plus de faire des choses hors cadre, loin de chez eux. | efficacitéoutil >> |

4) j'ai fait | << **outil** | des entretiens avec les élus, adjoints, et parfois agents de chaque commune | outil >> | . | << **efficacitéoutil** | . Ça a permis d'identifier les FREINS | efficacitéoutil >> | : | << **élus** | on

voyait clairement qu'ils étaient focalisés sur les questions d'urbanisation | élus >> | ( | << **PLU** | le PLU c'est le pouvoir de l' élu | PLU >> | | << **périurbain** | << **actionélu** | << **territoire** | mais après dès qu'on parle de leur conception de leur commune par rapport à MTP, NÎMES...) Là ils avaient tout de suite une volonté de se démarquer, de se positionner différemment. | périurbain >> | actionélu >> | << **espacerespiration** | A chaque fois c'était l'identité rurale et villageoise qui revenait. | espacerespiration >> | | << **espacerespiration** | territoire >> | Cette notion d'identité rurale à préserver était assez unanime | espacerespiration >> | (à part à Lunel, déjà reconnue comme une ville avec un centre de services, une économie locale).

| << **apprentissageidentifié** | Quand ils ont réussi à partager ce positionnement | << **agglomontpellier** | (qui est arrivé en même temps que l'envie de Frêche de créer ne mégapole | agglomontpellier >> | ), c'est là que ça a commencé à prendre. | << **SCoT** | Ils ont porté le projet de SCOT politiquement | SCoT >> | . (c'est LA qu'on a l'apparition du territoire de projet).

| apprentissageidentifié >> |

| << **chronologie** | << **actionsCCPL** | << **orgaCCPL** | En parallèle du SCOT, il y a eu la formalisation des compétences de la CCPL : projet d'Ambrossum, pôle oenotouristique, prise en compétence des transports intercommunaux. | chronologie >> | actionsCCPL >> | | orgaCCPL >> |

| << **chronologie** | << **actionélu** | En 2004, 2006, on a vu une appropriation du SCOT dans les discours : | chronologie >> | ils parlaient du SCOT comme une évolution et un projet de territoire, ils le reprenaient dans les | << **outil** | bulletins municipaux (en dehors de l'intercommunalité) | outil >> | .

| actionélu >> |

| << **efficacitéSCOT** | C'était un premier SCOT, il aura besoin d'évoluer. Les décisions prises n'étaient pas assez courageuses ou contraignantes. Il ne fallait rien figer dans le temps. | efficacitéSCOT >> | ( | << **élus** | ce qui leur aurait enlevé peut-être leur prérogatives de maire en terme d'urbanisme) | élus >> | . Il fallait aussi pas caricaturer les « mauvaises pratiques ». ? la réponse est + de diversité. | << **efficacitéSCOT** | Dans la forme historique, il fallait respecter une densité un peu globale. Et essayer en même temps de mettre des limites tout en laissant une marge de manœuvre. | efficacitéSCOT >> |

5) | << **outil** | en terme de concertation | outil >> | : | << **participationcitoyenne** | | << **élus** | << **effetoutil** | moi je ne voulais pas faire que des | << **outil** | réunions publiques | outil >> | où les élus ne sont pas forcément à l'aise... | élus >> | | effetoutil >> | | participationcitoyenne >> | Donc | << **outil** | | << **participationcitoyenne** | on avait notamment fait une | << **chronologie** | opération « tirez-lui le portrait » | participationcitoyenne >> | (juin, juillet 2003) | chronologie >> | : exemple que j'avais vu sur la question de changement de paysage). Le principe c'était à destination de la population : on leur remettait un appareil photo jetable avec n petit carnet de route et ils devaient faire un reportage (et il y avait un gagnant à la fin). Ils devaient commenter chaque photo et ils avaient une série de questions à répondre. À partir de ça, reportages photos. | outil >> | << **efficacitéoutil** | On a eu pas mal de participants (une quarantaine). | efficacitéoutil >> | Après on avait à partir de ça un | << **outil** | jury composé d'une bonne partie des élus de la comcom, des journalistes, | outil >> | et ils devaient choisir un reportage qui montrait bien le ressenti de ce que c'est que vivre à la CCPL. | << **efficacitéoutil** | Pas mal avaient pris des images qui parlaient de la banalisation des territoires urbains. Ça avait aidé les élus à partager un ressenti du territoire. | efficacitéoutil >> |

| << **effetoutil** | Après on pouvait faire | << **outil** | les expos | outil >> | lors des réunions publiques sans que ce soit des paroles d'élus.

| effetoutil >> |

6) | << **efficacitéoutil** | on a également fait | << **outil** | un questionnaire à la population | outil >> | , on a eu plus de mille réponses. | efficacitéoutil >> |

7) | << **participationcitoyenne** | | << **actioncollective** | << **instruments** | on a fait un conseil d'habitants : | instruments >> | | actioncollective >> | | << **orgaactioncollective** | pas d' élu qui participait, et il ne fallait pas que ce soit des habitants militants. | orgaactioncollective >> | | << **moteursactioncollective** | (animé par moi + le directeur de la CCPL). | moteursactioncollective >> | Choix : | << **orgaactioncollective** | des annonces avaient été passées, + des affiches. Il y a avait eu un tirage au sort (trop de monde s'était proposé). LE but c'était de les tenir informés et avoir un échange, un débat avec eux ensuite rapporté aux élus. | participationcitoyenne >> | | orgaactioncollective >> |

8) | << **participationcitoyenne** | | << **outil** | Par rapport aux agriculteurs on avait fait une réunion spécifique : | outil >> | | << **efficacitéoutil** | on avait eu 50 participants ! | participationcitoyenne >> | | << **rôletechnicien** | | efficacitéoutil >> | Moi comme j'avais travaillé précédemment sur la gestion des déchets verts | << **participationcitoyenne** | | << **outil** | j'avais fait plein d'enquêtes. | outil >> | | rôletechnicien >> | participationcitoyenne >> | | << **conditionsactioncollective** | Il y avait une connaissance des personnes. | conditionsactioncollective >> | | << **espacerespiration** | | << **SCoT** | L'orientation trois du SCOT c'est l'espace rural. Le choix du visuel de la CCPL d'ailleurs (le graphisme) avait été fait dans ce sens là. | SCoT >> | | << **intérêtéluagri** | En fait c'était vraiment un consensus des le départ : le rural est dans les mentalités, dans la manière de vivre le territoire,... | espacerespiration >> | | intérêtéluagri >> | | << **intérêtéluagri** | Sur la partie + agricole ils étaient quand même intéressés à faire des choses sur l'agriculture. | intérêtéluagri >> | | << **actionsCCPL** | Même si le domaine agricole ne relève pas des collectivités territoriales, | actionsCCPL >> | mais | << **rôletechnicien** | il fallait leur faire comprendre qu'il y a une responsabilité à l'échelle du territoire. | rôletechnicien >> | | << **moteursactioncollective** | Ceux qui étaient motivés : | << **élus** | adjoint de Valergues | moteursactioncollective >> | ... il est professionnellement impliqué puisqu'il | << **outil** | a monté un jardin pour enfants. | outil >> | Mais il avait une approche plutôt paysagère. | élus >> | Pui | << **élus** | le maire de Boisseron : pas assez dynamique, à pas vouloir bouleverser les choses.. | << **actionsCCPL** | | << **moteursactioncollective** | . | élus >> | | << **élus** | le plus moteur en fait c'était le maire de St Christol, qui s'est concentré sur le projet d'oenotourisme Via Vino. | actionsCCPL >> | moteursactioncollective >> | | élus >> | | << **orgaCCPL** | Moi quand j'y étais ça partait un peu dans tous les sens. | orgaCCPL >> | | << **actionsCCPL** | Moi j'étais partie sur deux axes : | << **outil** | la convention SAFER (volet foncier) et | outil >> | l'aspect circuits courts et mise en valeur des productions locales. | actionsCCPL >> | | << **chronologie** | << **rôletechnicien** | Donc en 2006 j'avais commencé à | << **collaboration** | travailler avec l'employé CIVAM | collaboration >> | puis l'ingénieure agronome a été embauchée comme Agro, puis quand elle est partie c'est le responsable CQV, qui n'est pas agro, qui a pris le relais. | rôletechnicien >> | | chronologie >> |

Sur le discours des élus par rapport à l'agriculture :

| << **intérêtéluagri** | Au début pour eux ça a surtout une fonction paysagère, moins sur le volet 'économique'. Alors que maintenant ils se sont vraiment penchés sur cette question là. Après le volet tourisme est apparu, avec le muscat de Lunel. Donc il y avait une | << **élus** | considération forte de l'agriculture mais qui relevait plus de l'attachement au territoire que d'une stratégie de développement du territoire (c'est venu après cette idée). | élus >> | Mais il y a des difficultés encore des élus à se saisir de cette question. | intérêtéluagri >> | << **périurbain** | << **contexteCCPL** | Et les enjeux sont tellement plus forts sur le secteur de l'urbanisation. | périurbain >> | contexteCCPL >> | | << **actionsCCPL** | Moi j'aurai bien aimé qu'au Nord de Lunel là où il y a des friches et où les gens se baladent qu'on fasse quelque chose... | actionsCCPL >> | Il y avait plein d'oliveraies abandonnées et récupérables...



### Vers une théorie des apprentissages de gouvernance : une exploration en territoires périurbains

La question de la coordination entre acteurs est au cœur de la gestion des territoires. Elle est centrale dans les espaces périurbains, où les problèmes d'articulation entre agriculture durable et développement territorial nécessitent de (re)définir les modes de coordination d'acteurs aux identités et objectifs différents, c'est-à-dire les modes de gouvernance territoriale, au centre des discussions politiques et scientifiques aujourd'hui. Cette thèse propose d'explorer dans une démarche abductive la manière dont ces acteurs apprennent à se coordonner et coopérer ensemble à travers deux études de cas, en France et au Maroc. En m'appuyant sur les théories des apprentissages organisationnels et de l'instrumentation, je propose un cadre d'analyse pour étudier les apprentissages de gouvernance dans les situations d'action collective territoriale, mais également ceux produits par la contextualisation des instruments d'action publique auxquels les acteurs du territoire sont confrontés. J'identifie notamment des apprentissages permettant de renforcer l'action collective (intéressement, travailler ensemble), de négocier des objectifs communs (*instrument-seizing*, apprentissages de 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>nde</sup> boucle) ou de produire une vision partagée (*sensemaking*, *sensegiving*). Les résultats obtenus me permettent de proposer une définition des apprentissages de gouvernance territoriale et un cadre conceptuel pour leur analyse, ainsi que des hypothèses sur les liens entre la contextualisation des instruments et les apprentissages. Une théorie intermédiaire est ainsi proposée, reliant l'enrôlement, les apprentissages de type « exploitation » et de type « exploration », le degré de contextualisation interne, et le degré de contextualisation externe *reconnue*.

Mots-clés : apprentissages ; gouvernance territoriale ; instrument ; contextualisation ; agriculture périurbaine

### Towards a theory of governance learning: an exploration in periurban territories

Coordination between stakeholders is at the heart of territory management. This is especially important in periurban territories, where balancing a sustainable agriculture and territorial development calls for the (re)definition of plural identity stakeholders coordination, i.e. the territorial governance, which is at the heart of political and scientific discussions. With an abductive approach, this thesis offers to explore how these stakeholders can learn to cooperate and coordinate themselves through the analysis of two case studies in France and Morocco. Using theories on organizational learning and instrumentation, I build a framework to identify governance learning in situations of collective action, but also in situations produced by the contextualisation of instruments for public action which the territory's stakeholders are confronted with. In particular, I identify learning allowing the strengthening of collective action (interest-building, teamworking), the negotiation of common goals (*instrument-seizing*, first and second order learning), or the definition of a shared vision (*sensemaking*, *sensegiving*). These results allow me to build a definition of governance learning and a conceptual framework to study it, in addition to new hypotheses on the links between learning and the contextualisation of instruments. A provisional theory is then created, connecting enrolment, "exploitation" learning and "exploration" learning, internal contextualisation and external contextualisation

Keywords: organizational learning; governance; instruments; contextualisation; periurban agriculture